



HAL
open science

Les services d'information, de conseil et d'orientation professionnelle des adultes : un appui aux transitions professionnelles ?

Coralie Perez, Elsa Personnaz

► **To cite this version:**

Coralie Perez, Elsa Personnaz. Les services d'information, de conseil et d'orientation professionnelle des adultes : un appui aux transitions professionnelles ?. CEREPQ, pp.136, 2008, Relief n°26. <halshs-00293809>

HAL Id: halshs-00293809

<https://shs.hal.science/halshs-00293809v1>

Submitted on 2 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Les services d'information, de conseil et d'orientation professionnelle des adultes : un appui aux transitions professionnelles ?

éreq

*Coralie Perez
Elsa Personnaz*

*avec la collaboration de
Philippe Cuntigh et Sébastien Segas*

RELIEF.26

Échanges du Céreq

juin 2008

Sommaire

Introduction	5
Partie 1 – L'orientation professionnelle des adultes : regain d'intérêt dans un contexte de mobilisation accrue de la main-d'œuvre	11
1. L'orientation : un champ d'intervention publique	11
1.1. L'orientation en France : une longue histoire entre aspirations individuelles et exigences professionnelles.....	11
1.2. Un champ d'intervention à la croisée de plusieurs logiques institutionnelles	13
1.2.1. L'accueil, l'information et l'orientation : un champ enchevêtré et ouvert.....	13
1.2.2. ...en recherche de régulation	17
1.2.3. L'orientation... pour combler l'écart ?	18
2. La mise en œuvre de l'orientation en contexte	19
2.1. Un contexte politique d'activation généralisée.....	19
2.2. L'orientation dans le cadre de l'activation des demandeurs d'emploi et des inactifs	23
2.2.1. L'activation outillée par l'emploi convenable	25
2.2.2. L'activation outillée par la contractualisation	25
2.3. L'orientation dans le cadre de la formation tout au long de la vie	28
2.3.1. L'information et l'orientation, indissociable de la formation	28
2.3.2. Le « salarié acteur de sa formation »	29
2.3.3. Les salariés : entre discours et injonction	29
Partie 2 – Le quasi-marché de l'orientation	33
1. Position relative des offreurs sur le marché et modes de régulation de leurs relations	33
1.1. Des logiques d'actions et des objectifs qui restent propres à chaque institution	33
1.1.1. Prescripteurs et fournisseurs de prestations d'orientation professionnelle pour les demandeurs d'emploi et les publics dits spécifiques	34
1.1.2. Pour les salariés, la configuration n'est pas équivalente car il n'y a pas à proprement parler de prescription.	37
1.2. Une tendance à l'externalisation	39
1.2.1. Le recours aux opérateurs externes.....	39
1.2.2. Une forme particulière d'externalisation : le quasi-marché.....	40
2. L'orientation des demandeurs d'emploi : vrais « quasi-marchés », faux clients, contrôle étroit des prestataires	43
2.1. De vrais « quasi-marchés ».....	43
2.2. Faux clients.....	44
2.3. Des prestataires économiquement dépendants de la commande publique et étroitement contrôlés	44
3. Les prestations d'orientation à destination des salariés : quasi-marché, « vrais » clients, managérialisme souple	46
3.1. Les Fondecif interviennent sur un marché captif.....	46
3.2. Le bilan de compétences : un « marché » régulé par la puissance publique.....	46
3.3. Un « marché » en développement : le reclassement	47
3.4. Un contrôle basé sur la structure et les moyens.....	48
3.4.1. Agréments et démarches qualité : un contrôle de l'activité basé sur la structure et sur les moyens.....	48
3.4.2. Des prestations standardisées dans la forme et malléables dans leur contenu.....	49

Partie 3 – Les professionnels de l’orientation des adultes	51
1. Les professionnels de la transition chômage-emploi	52
1.1. Hétérogénéité des profils et des formations	52
1.1.1. Les conseillers à l’emploi de l’ANPE : mettre en adéquation besoins des entreprises et profils des demandeurs d’emploi.....	52
1.1.2 Les conseillers des Missions locales et des PAIO : un changement de culture ?	53
1.1.3. Les psychologues du travail de l’Afp.	54
1.2. Évolutions et tensions des pratiques professionnelles des conseillers de la transition chômage-emploi.....	55
2. Les professionnels de la transition « emploi-emploi »	57
3. Les professionnels « multi-transitions » : une même visée pragmatique.....	58
3.1. Les consultants.....	58
3.2. Les conseillers « bilan de compétences » des CIBC.....	59
Partie 4 – Typologie exploratoire des prestations d’orientation professionnelle dans cinq pays européens	63
1. Présentation de la typologie	63
1.1 Une typologie construite à partir d'un critère de conditions d'accès aux services	63
1.1.1. Le caractère formellement volontaire ou non de la participation	63
1.1.2. Les critères d'éligibilité	64
1.2. La caractérisation des types de programmes et services.....	65
1.2.1. L'origine et le cadre du service/programme	65
1.2.2. Le contenu.....	65
1.2.3. L'organisation du service/programme	66
1.2.4. La fonction principale.....	66
1.2.5. L'intensité de la relation avec l'utilisateur	66
1.2.6. Qualifications et conditions d'emploi des conseillers	67
1.2.7. Le mode de financement	67
1.2.8. Le statut des usagers sur le marché du travail et les profils ciblés.....	67
1.3 Présentation de chacun des types.....	68
2. Typologie et spécificités nationales	70
Conclusion	75
Bibliographie.....	77
Glossaire	81
Annexe 1 – Entretiens conduits dans le cadre de la première phase de l’étude	83
Annexe 2 – Répartition des services et prestations étudiés dans les différents pays par type	85
Annexe 3 – Les structures étudiées	91

Introduction

1. Cadrage et problématique : aux sources de l'étude comparative européenne

Depuis plusieurs années, on observe en Europe une incitation au développement de services d'information, de conseil et d'orientation censés favoriser voire organiser les transitions sur le marché du travail. De nombreuses manifestations d'intérêt pour l'orientation professionnelle ont émané des organisations internationales telles que l'OCDE ou la Banque mondiale, et de la Commission européenne. En 2000, l'OCDE a ainsi lancé un programme de recension et d'analyse des systèmes « d'information, d'orientation et de conseil »¹ dans un panel de 14 pays. L'objectif était de « combler l'écart » entre les politiques publiques d'emploi et de formation (y.c. les services publics d'emploi) et les pratiques de l'orientation professionnelle au motif que « l'adoption progressive d'une stratégie d'apprentissage tout au long de la vie dans les pays de l'OCDE et l'accent mis sur l'employabilité dans les politiques d'emploi entraînent de nouveaux défis pour l'orientation professionnelle » (OCDE 2004). À la demande de la Commission européenne, le Cedefop (Centre for the Development of Vocational Training) et ETF (European Training Foundation) décident d'étendre cette analyse aux États-membres non étudiés par l'OCDE dont la France (Sultana 2004), ainsi qu'aux futurs membres (ETF 2003) ; la Banque mondiale s'intéressant, pour sa part, aux « middle income countries » (World Bank 2003). Au total, 37 pays ont été soumis à la revue de ces organisations. Plus récemment et dans le prolongement de ces trois études, la Commission européenne a financé un travail sur l'élaboration d'un modèle de Service public d'emploi (SPE) qui s'appuie sur l'analyse des services d'information, d'orientation et de conseil délivrés au sein des SPE et la mise en exergue de bonnes pratiques (Sultana et Watts 2005). Ces soudaines manifestations d'intérêt d'organisations aussi éminentes pour un thème aussi ancien que l'orientation professionnelle ne manquent pas d'interroger. En effet, l'orientation est, au moins en France, un champ professionnel ancien, bien organisé pour ce qui concerne l'orientation scolaire, moins bien délimité pour l'orientation des adultes, avec ses praticiens, ses qualifications et des organisations emblématiques (ONISEP, INETOP, Afpa, CIBC...).

Comprendre cette mise à l'agenda politique européen de l'orientation professionnelle et en expliciter les contours, les acteurs, les enjeux... ont constitué les points de départ d'une étude comparative européenne qui s'est achevée en juin 2007 (cf. encadré 1). Elle a notamment permis de faire un état des lieux comparatif des modes de gouvernance (et donc des dispositions politiques, organisationnelles, de mise en œuvre) des services et programmes d'information et de conseil et d'orientation des adultes dits « à risque » dans cinq pays européens (Royaume-Uni, Slovaquie, Allemagne, Espagne et France) présentant des différences notables tant dans leur tradition d'État Providence, que dans le développement et les formes prises par l'orientation professionnelle des adultes. Ces services d'orientation ont été définis comme des « dispositifs, prestations et processus de médiation ayant pour but de soutenir l'employabilité et la mobilité des chômeurs et de faciliter les transitions sur les marchés du travail ». Sur cette base, nos investigations ont conduit à valider l'hypothèse du rôle stratégique de l'orientation dans un contexte d'érosion des statuts d'emploi et des marchés internes. Ces services peuvent constituer des ressources ou bien des contraintes pour les travailleurs, selon la nature de la transition, et en particulier si cette transition est subie ou choisie. L'information, le conseil et l'orientation professionnelle – que le vocable anglais « guidance » englobe – participent donc d'un mode de gestion du risque sur le marché du travail. L'orientation est apparue comme un instrument de l'activation (des chômeurs et des inactifs) et de mobilisation (des personnes tout au long de la vie). Ensuite, à partir d'un travail de terrain conséquent, les conditions de fourniture du service ont été étudiées en mettant l'accent sur le statut des prestataires (public, privé, etc.), la nature des relations économiques (prescripteurs, fournisseurs, donneurs d'ordre, sous-traitants...), et le type de professionnels engagés dans ce service (formation, expérience), le tout mis en relation avec le type de transition visé par le service (chômage ou inactivité vers emploi, emploi vers emploi). Autrement dit, ont été examinés ce que ces services « produisent », ainsi que les conditions de production de ces services. Enfin, une typologie des services caractérisant les différentes fonctions de l'orientation et leur opérationnalisation a été réalisée de façon transversale aux pays.

Le présent document s'appuie sur les matériaux collectés sur le cas français tout au long de l'étude (entretiens, monographies), tant au niveau national que régional. Il vise à effectuer une synthèse des analyses qui en ont été faites à chacune des trois étapes de l'étude comparative (cf. encadré 1). En effet,

¹ « Guidance » est le terme générique employé dans les rapports cités. Il comprend à la fois les dimensions d'information, de conseil et d'orientation. Dans la suite du texte, nous emploierons le terme « d'orientation ».

chaque étape avait donné lieu à la rédaction de rapports nationaux qui alimentaient la réflexion collective mais n'étaient pas destinés à être publiés en l'état². Nous avons repris ces rapports et, quand cela était nécessaire, sommes retournés à leurs sources (entretiens, monographies), afin de proposer une lecture de l'orientation des adultes en France au prisme des questions et hypothèses qui ont guidé l'étude européenne. Autrement dit, ce rapport n'effectue pas un état de l'art exhaustif ni une analyse complète et chiffrée de l'orientation des adultes en France, mais éclaire du point de vue hexagonal, les questions et hypothèses posées par le consortium.

Nous revenons plus en détails sur la méthodologie de recueil et d'analyse de ces matériaux, sans omettre d'en signaler les lacunes.

Encadré 1

L'ÉTUDE COMPARATIVE EUROPÉENNE

Cette étude intitulée « Comparative and evaluative analysis of guidance and counselling services for out of work individuals and workers at risk in five European countries. Ref number : ES/04/C/F/RF-80900 » a été financée par le programme Leonardo da Vinci entre 2004 et 2007. La coordination scientifique en a été assurée par Isabelle Darmon, sociologue à l'ICAS Institute (Espagne).

Le consortium était composé de cinq équipes de recherche : l'ICAS Institute (Espagne), l'Université de Stirling (Royaume-Uni), Fachhochschule Darmstadt (Allemagne), l'Université de Ljubljana (Slovénie) et le Céreq (France).

La grande dispersion des services et prestations d'orientation ainsi que les différentes terminologies utilisées ont rendu difficile l'identification d'un objet d'étude comparable dans les différents pays et, plus encore, la définition des frontières de cet objet. De fait, la définition retenue des services de conseil et d'orientation professionnelle est la suivante : des « actions de médiation visant l'amélioration de l'employabilité et de la mobilité des travailleurs privés d'emploi, mais également à favoriser l'organisation des transitions entre différentes situations sur le marché du travail ». Ont donc été retenues les prestations qui visent à favoriser les différentes transitions sur le marché du travail, parmi lesquelles les transitions entre chômage et emploi, ainsi que les transitions entre deux emplois.

Le programme d'étude était composé de trois phases.

La première était basée sur des entretiens auprès des responsables institutionnels en charge des politiques d'orientation et auprès de représentants des prestataires. Elle a abouti à une analyse synthétique et comparative des systèmes d'orientation professionnelle des adultes.

La deuxième a comporté des études de cas des structures emblématiques des prestataires sur le champ et visait à appréhender de manière qualitative les processus à l'œuvre dans la production de services d'orientation.

La troisième phase propose une synthèse des types de services d'orientation et de leur fonction sous forme d'une typologie de ces services organisée autour de deux principaux critères : les modalités d'accès (volontaire ou obligatoire) et le type de public accueilli (tous public ou public spécifique, demandeur d'emploi, salarié...).

Les rapports produits à l'occasion de cette étude (deliverables) sont disponibles sur le site <http://www.guidanceineurope.com/>

2. Méthodologie de l'étude

Différents types de matériaux ont été utilisés dans le cadre de l'étude et ont donc également servi de base à la rédaction de ce document. Dans un premier temps (correspondant à la première phase de l'étude), des entretiens ont été menés avec les responsables institutionnels, politiques ou opérationnels, des principaux réseaux et acteurs œuvrant dans ce champ³ : directions nationales de l'ANPE et de l'Afpa, Fédération nationale des CIBC, représentants du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Emploi (via la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), Conseil national des missions locales, INETOP... Afin de prendre en compte le rôle des échelons territoriaux dans l'architecture du système dans les prises de décision et leur mise en œuvre, des entretiens ont également été menés en région⁴ : conseils régionaux, directions régionales de l'ANPE et de l'Afpa, direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, têtes de réseau régionales. À ce premier niveau, nous cherchions à savoir si nos interlocuteurs percevaient l'intérêt croissant porté à l'orientation professionnelle, et le cas échéant comment ils l'interprétaient. Nous leur demandions également de situer leur institution dans ce champ et de préciser son rôle, ses missions, les valeurs et les normes qui guidaient son action, ses marges de manœuvre,

² Outre les auteurs appartenant au Céreq au moment de la réalisation de cette étude, l'équipe de recherche était constituée, pour le cas français, de Philippe Cuntigh et Sébastien Segas, alors chargés d'études au CERVL, Centre associé au Céreq pour la région Aquitaine.

³ Pour une liste détaillée, voir annexe 1.

⁴ Dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Aquitaine.

sa position relative aux autres acteurs et la nature des relations entretenues avec eux (commande publique, sous-traitance, coopération).

Ces entretiens « de cadrage », ont ensuite été déclinés au niveau opérationnel via la réalisation d'études de cas. Dans chacune des structures, des services et/ou programmes ont été sélectionnés selon deux dimensions :

- le type de transition traité par le programme ou le service (du chômage ou de l'inactivité à l'emploi, de l'emploi à l'emploi et du licenciement à l'emploi) ;
- le type de marché sur lequel s'échangent les programmes et services (prestation publique, quasi-marché, autres formes de financement public, marché privé).

Au total, dix études de terrain ont été réalisées, avec un zoom sur certaines des prestations délivrées. L'ensemble est résumé dans le tableau ci-dessous.

Structures	Prestations*	
Fongecif	Réunion de premier accueil et entretien conseil	
Cabinet d'outplacement	Bilan de compétences	Prestation de reclassement de salariés licenciés
CIBC	Bilan de compétences	Bilan de compétences approfondi
Agence locale pour l'emploi (une dans chacune des régions)	Entretien conseiller/demandeur d'emploi (entretien de premier accueil ou d'actualisation)	
Cabinet privé, sous-traitant de l'ANPE	Bilan de compétences approfondi	Objectif projet groupe
Afpa	S2 (Service d'appui à l'élaboration du projet de formation)	EOPA (Espace d'orientation, de positionnement et d'accompagnement))
Mission locale	Pass'avenir	
CIDFF	BAIE (Bureau d'aide à l'insertion et à l'emploi)	Objectif projet groupe
Cité des métiers	Ensemble des services proposés par la Cité. Zoom sur les entretiens conseil.	

* Chacune des prestations dont il est fait état dans ce tableau sera décrite et analysée tout au long du rapport. Une annexe en fournit une vision synthétique et une mise en regard avec les prestations étrangères.

Pour chaque étude de cas ont été rencontrés le directeur ou la directrice, deux ou trois conseillers selon la taille de la structure et la variété du profil du personnel⁵, ainsi qu'un nombre variable de bénéficiaires des prestations. Les bénéficiaires ont également été choisis en tentant de varier les profils ainsi que le recul vis-à-vis de la prestation (achevée très récemment ou depuis plusieurs mois). Ces derniers entretiens ne font cependant pas l'objet d'un traitement particulier dans le cadre de ce rapport. Les grilles d'entretien des conseillers intégraient, outre des questions sur leur formation et leur parcours antérieur, la description de leur activité et les outils utilisés, leur conception du métier, la manière dont ils conçoivent « l'orientation » et dont ils la mettent en œuvre ou pas dans leurs pratiques professionnelles, les marges de manœuvre dont ils peuvent faire usage dans l'exercice de leur activité, les modes d'évaluation de celle-ci. Les entretiens auprès des directions concernaient davantage l'identité et l'activité de la structure, ses modes de financement, sa position éventuelle sur le marché, ainsi que les tendances à l'œuvre dans leur champ professionnel (en termes économiques, institutionnels, et sur le plan des pratiques professionnelles).

Interroger conseillers, direction et bénéficiaires sur une prestation identique dans des structures différentes (cas du bilan de compétences ou des prestations sous-traitées de l'ANPE), a en outre été l'occasion d'envisager dans quelle mesure le prestataire exerce une influence sur la fourniture du service (contenu, méthodologie, effets...).

La diversité conséquente des services et programmes implique que certains services, certains organismes n'ont pas pu matériellement faire l'objet d'investigations malgré leur importance dans le champ.

Parmi les structures et services non étudiés dans le cas français, on peut citer :

- L'Association pour l'emploi des cadres (APEC), qui accompagne les cadres à différents moments de leur vie professionnelle et leur donne les outils et les méthodes pour « piloter leur carrière »⁶ ;

⁵ Dans la mesure du possible une attention particulière a été portée à la variété des profils des conseillers rencontrés. Nous verrons ainsi par la suite que l'ancienneté dans la structure et dans le « métier » ont une influence importante sur la manière d'aborder la prestation.

⁶ Sur ce sujet, voir Azdine Henni (2005).

- Le réseau Cap Emploi qui intervient auprès des personnes handicapées ;
- Les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), qui sont destinés à favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, confrontées à une exclusion durable du marché de l'emploi. Les personnes ne s'adressent pas directement au PLIE, mais sont adressées par ses partenaires. Le conseiller intervient en tant qu'accompagnateur du parcours de retour à l'emploi. Le financement provient des collectivités locales et du Fonds social européen (FSE), avec des objectifs en termes de résultat d'insertion très contraignants.
- Les Maisons de l'emploi, issues de la volonté du Plan de cohésion sociale de janvier 2005 d'améliorer l'efficacité du service public de l'emploi via une meilleure coopération entre les acteurs : collectivités locales, ANPE, UNEDIC.
- L'Éducation nationale et ses centres de bilan⁷, les organismes consulaires, les agences d'intérim, de plus en plus impliquées, comme sous-traitants, dans le reclassement des demandeurs d'emploi.

La contrainte de l'étude comparative impliquait en effet un choix de structures et services emblématiques parmi l'existant, la prétention n'étant pas à l'exhaustivité dans chaque pays. Les choix opérés permettent néanmoins une analyse des dispositifs et des structures illustratifs de la fonction orientation pour chacune des transitions.

La méthodologie employée nous a conduit à partir d'un cadre large (le cadre du politique et des politiques), pour aller progressivement vers une analyse plus circonscrite et détaillée des programmes et services d'orientation professionnelle, leurs conditions de production, leur contenu, et ce qu'ils produisent (les structures, les professionnels, les prestations, les « usagers »). La dernière phase de l'étude a tenté une sorte de « bouclage » entre ces niveaux d'observation et d'analyse par la réalisation d'une typologie des services d'orientation professionnelle qui fasse sens pour chacun des pays (i.e. une grille de lecture comparative de ces services) en reflétant les fonctions assignées à ces services dans chacun des pays.

3. Un champ d'étude en mouvement

Sur les trois années de réalisation de l'étude (d'octobre 2004 à octobre 2007), des initiatives de politiques publiques sont venues modifier les règles et les pratiques en vigueur, renforçant en cela notre constat initial de préoccupation croissante de la sphère publique pour ce champ et certaines de nos hypothèses, mais apportant des modifications parfois substantielles à notre objet d'étude. Les principales modifications ont concerné la transition chômage-emploi mais, plus globalement, l'orientation devient un incontournable instrument de la gestion des transitions professionnelles, ou plus exactement de la « sécurisation des trajectoires professionnelles ». La question de l'orientation, et surtout de la « mauvaise » orientation, est fréquemment tenue pour responsable des échecs dans les parcours scolaires, universitaires, et au delà professionnels. Il est fréquemment rappelé par l'ensemble des acteurs institutionnels que l'orientation doit être repensée totalement comme une démarche continue et graduée, tout au long de la vie.

Le public scolaire (qui ne relève pas du champ de notre étude) constitue néanmoins la principale cible de ces nouvelles dispositions. Ainsi, la délégation ministérielle à l'orientation créée en septembre 2006 est avant tout tournée vers ce public, même si c'est de l'orientation, et pas seulement de l'orientation scolaire, dont il s'agit de faire « *une cause nationale* »⁸. Cette délégation a pour vocation d'« *assurer un véritable service public de l'orientation à travers tous les vecteurs institutionnels, économiques et éducatifs mis en relation* ». Qualifier tous les jeunes, orienter activement vers l'enseignement supérieur pour l'emploi, coordonner, évaluer, informer, et enfin mobiliser et professionnaliser tous les acteurs sont les principaux axes de travail de la délégation. Les objectifs sont ambitieux et les moyens non spécifiés. La création de cette mission est aussi l'occasion de développer l'offre de services numériques avec création d'un portail internet consacré à l'orientation (www.orientation-formation.fr), censé aider tous les publics à s'orienter vers un métier ou une formation grâce à cette source d'information. L'information est avancée comme étant la clé d'une orientation réussie : le schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle préconise ainsi que les jeunes soient informés le plus tôt possible sur les formations et leurs débouchés professionnels. « *L'orientation doit combattre bien des stéréotypes et préjugés qui, avec le déficit d'information pèsent sur les choix respectifs des garçons et des filles, gênent les handicapés, bloquent la perméabilité sociale* » (Extrait de la synthèse du schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle, <http://media.education.gouv.fr/file/84/4/4844.pdf>).

⁷ Nous n'avons pas fait d'étude de cas spécifique d'un centre de bilan de l'Éducation nationale mais le rôle de ce ministère auprès des adultes a néanmoins été abordé dans la première partie de l'étude (cf annexe 1, liste des entretiens réalisés).

⁸ Interview de Pierre Lunel, 1^{er} délégué interministériel à l'orientation nommé en septembre 2006, interview parue dans une dépêche AEF du 20/09/2006.

« L'orientation active » fait aussi figure de référence dans la période la plus récente : il s'agit d'un nouveau dispositif pour lequel des universités se sont portées volontaires et qui consiste en une démarche d'accompagnement individualisée du lycéen qui souhaite poursuivre ses études à l'université. Cette démarche d'accompagnement est couplée à la constitution d'un dossier comportant les évaluations de la réussite scolaire du lycéen à partir duquel l'université formule un avis sur le choix de la filière. Cet avis ne constituerait pas une procédure de sélection mais serait un élément d'une analyse objective pour le choix du lycéen.

Dans un tout autre registre, et exerçant une influence plus directe sur notre objet d'étude, les conditions d'accueil et de suivi des demandeurs d'emploi ont été modifiées en 2006. Les prestations étudiées dans le présent rapport ne correspondent donc que partiellement à celles désormais en vigueur. La nouvelle convention chômage de janvier 2006, signée entre les partenaires sociaux, instaure le Plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) en remplacement du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Une des modifications substantielle consiste en un suivi dorénavant mensualisé des demandeurs d'emploi, et ce à partir de quatre mois de chômage. Tous les entretiens doivent à présent être menés avec le même conseiller-référent, dans le cadre d'une relation plus personnalisée avec le demandeur d'emploi. Dans le même temps, la convention tripartite État-ANPE-Unedic, répondant aux objectifs nationaux du plan de cohésion sociale, tend à améliorer la coordination des moyens et des interventions des principaux acteurs du SPE pour une prise en charge plus rapide des demandeurs d'emploi. Cette prise en charge se fait désormais à partir d'un diagnostic initial de la « distance à l'emploi » des candidats au travail. Ce diagnostic préliminaire est réalisé au cours du premier contact du demandeur d'emploi avec les services des Assedic, lors de son entretien d'inscription. Il est affiné par les conseillers de l'ANPE qui en disposent lors du premier entretien professionnel qui doit intervenir, depuis juillet 2006, dans un délai de 8 jours après l'inscription du demandeur d'emploi auprès des services des Assedic⁹.

Plus récemment encore, le projet de fusion de l'ANPE et de l'Unedic est en passe de devenir réalité. La gestion du réseau unique serait confiée à une institution nationale nouvelle qui aurait dans ses missions à la fois l'inscription et la tenue de la liste des demandeurs d'emploi, y compris le contrôle de la recherche d'emploi et les décisions de radiation, le versement des allocations de remplacement pour le compte du régime d'assurance chômage et du régime de solidarité, la collecte des offres d'emploi, l'orientation, l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi (cf. Dépêche AEF du 5 novembre 2007). Certaines critiques syndicales portent sur la crainte de voir facilitée la pression exercée sur les demandeurs d'emploi sous peine de réduction de leurs droits à indemnisation.

Ainsi, ces nouvelles dispositions illustrent à la fois l'actualité de notre objet et la difficulté à travailler sur un champ aussi mouvant où les principaux acteurs (les institutions comme les professionnels) sont confrontés aux tensions liées à ces changements et à la question du sens de leur action, où les dispositifs évoluent dans leurs contours et leurs usages, où il faut démêler les discours *sur* les pratiques de la réalité des pratiques.

Nous pensons toutefois que les réflexions inspirées du paysage de l'orientation professionnelle français entre 2004 et 2007 valent par les tendances qu'elles soulignent, les questions qu'elles soulèvent et par leur mise en perspective comparative grâce aux autres productions du partenariat de l'étude (cf. bibliographie).

Le présent rapport comporte quatre parties qui correspondent peu ou prou aux différentes étapes de notre recherche collective et comparative.

Tout d'abord, nous montrons comment s'est manifesté le regain d'intérêt pour l'orientation professionnelle des adultes ces dernières années et le contexte qui peut contribuer à l'expliquer. L'orientation professionnelle des adultes comme champ d'intervention publique apparaît segmentée selon le « public » concerné, et en recherche de régulation que ce soit au niveau national ou régional. Il semble pourtant que, quel que soit le segment (demandeurs d'emploi, salariés), une tendance forte est à l'œuvre pour faire de l'orientation un « facilitateur » des transitions sur le marché du travail. Cette tendance prend notamment la forme du discours sur « l'État social actif » qui prône une mobilisation de la force de travail (et une activation des chômeurs) et une nouvelle attitude face aux risques sociaux, la « prévoyance ».

Dans une seconde partie, nous traitons des manières dont l'orientation professionnelle est mise en pratiques par ses acteurs (privé, public) et les relations qui les unissent. Nous parlons à ce propos de « quasi-marché » de l'orientation pour désigner le fait qu'un certain nombre de prestations (délivrées par des structures

⁹ Délai ramené à quatre jours à compter de juillet 2007.

publiques et/ou privées) sont accessibles aux individus qui peuvent agir comme des clients face à une offre de service, à la différence qu'un tiers (le plus souvent l'État) paie la prestation. Cette caractérisation des relations économiques doit néanmoins être nuancée selon que ces services s'adressent aux demandeurs d'emploi ou aux salariés.

La troisième partie aborde aussi la fourniture des services mais cette fois sous l'angle des professionnels : qui sont-ils (formation, expérience...) ? En quoi consiste leur activité ? Quelles sont leurs conditions d'emploi ? Comment leur activité est-elle « impactée » par les transformations à l'œuvre dans ce champ ?

Enfin, la dernière partie comporte une dimension comparative en intégrant les différents pays concernés par l'étude dans le cadre de la typologie des programmes et services d'orientation professionnelle. Issue de l'ensemble des études de cas réalisées, elle présente l'intérêt de tenter une synthèse, une mise en cohérence des différentes dimensions abordées précédemment : quels usagers sont concernés par quelles prestations, par qui sont-elles dispensées, sur quels types de marchés, avec quels objectifs et dans quelles conditions ?

Partie 1

L'orientation professionnelle des adultes : regain d'intérêt dans un contexte de mobilisation accrue de la main-d'œuvre

1. L'orientation : un champ d'intervention publique

1.1. L'orientation en France : une longue histoire entre aspirations individuelles et exigences professionnelles

Bien que la résurgence du thème de l'orientation sur la scène politique européenne comme nationale soit à mettre en rapport avec les politiques de lutte contre le chômage et la stratégie européenne de l'emploi, il n'en demeure pas moins que l'orientation, comme préoccupation politique et champ professionnel, a une plus longue histoire.

Ainsi, la *fonction d'orientation* émerge tout d'abord entre les deux guerres mondiales, pour favoriser la rationalisation de l'utilisation de la main-d'œuvre. Alors que la loi Astier restructure l'enseignement technique et l'apprentissage, l'orientation doit permettre de mettre en relation les aptitudes des jeunes et les compétences demandées par les entreprises. Avant la seconde guerre mondiale sont créés les centres départementaux d'orientation (à la charge des départements) et le *certificat d'orientation professionnelle* qui stipule les inaptitudes et les contre-indications face aux métiers (Sénécat 2004). L'orientation relèverait alors d'une « conception essentialiste » prenant les emplois disponibles d'une part, les aptitudes des travailleurs d'autre part, comme des données indépendantes de leur environnement, à rapprocher (*ibid.*).

De l'après-guerre aux années 70, l'orientation pénètre la sphère de l'éducation, accompagnant la prolongation de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans et l'augmentation des flux scolaires et contribuant à les gérer de façon croissante. C'est à cette période que se « professionnalise » l'orientation avec notamment la création du corps des conseillers d'orientation. Au début des années 70, l'ONISEP (Office national d'information sur les enseignements et les professions) est créé dans l'objectif de produire et diffuser de l'information, ainsi que le Céreq, établissement public créé au sein de l'ONISEP, afin d'alimenter ce dernier en informations actualisées sur la relation formation emploi. L'adéquationnisme sous-jacent à l'orientation scolaire est mis à mal par la crise économique qui, en mettant un terme à 30 ans de croissance économique fait perdre son sens à la planification, et par les transformations rapides qui affectent l'emploi et les qualifications. Dès lors, s'il n'est plus possible d'effectuer un bon ajustement mécanique entre la formation et l'emploi, « *il est nécessaire de miser sur des individus plus autonomes, formés à acquérir les compétences leur permettant de comprendre les conditions de leur choix et de prendre des décisions en toute connaissance de cause* » (Sénécat 2004).

Confronter des aptitudes (dont la mesure est problématique) à des exigences professionnelles (définies par les professionnels) a toujours été au fondement de l'orientation. Et très tôt, la confrontation entre aptitudes et exigences professionnelles fera l'objet de critiques comme celles qu'exprime le sociologue P. Naville dans son ouvrage *La théorie de l'orientation professionnelle* : « *L'orientation professionnelle, loin d'être, dans son expression réelle et concrète, et dans sa tendance générale, fondée sur la primauté des tendances individuelles, se trouve au contraire entièrement placée sous la dépendance des nécessités économiques du pays, c'est-à-dire de ses besoins tels qu'ils sont jusqu'à présent déterminés par les classes et les groupements qui le dirigent* » (Naville 1945). Autrement dit, l'orientation professionnelle serait moins guidée par les aptitudes que par la division du travail ; elle viserait à assurer l'*adaptabilité* [qui] « *a un contenu social au moins aussi important que son contenu psychologique* » (*ibid.*). On trouve ainsi posé les termes d'un débat qui conserve toute son actualité.

Cette tension entre aspirations individuelles et contraintes du marché traverse toutes les initiatives institutionnelles prises dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, et particulièrement depuis les années 80. Ceci ne doit rien au hasard : tant que les marchés internes organisaient la majeure partie des relations salariales et assuraient une mobilité à l'ancienneté, le plus souvent dans la même entreprise, et que le taux de chômage demeurait faible, la thématique de l'orientation des adultes est demeurée discrète. Ainsi, la loi de 1971 instituant le système français de formation continue ne fait pas

mention de l'orientation professionnelle¹⁰. Avec la crise et la montée du chômage, la notion de « promotion sociale » au cœur de la loi de 71, tend à être remplacée par celle d'itinéraire de formation et de mobilité d'emplois, et la notion de qualification par celle de compétence (cf. Gadéa et Dubar 1999). L'orientation professionnelle est appelée à accompagner des trajectoires professionnelles désormais discontinues et la nécessité de « rebondir »¹¹ après l'expérience du chômage ; ainsi, face à l'érosion des marchés internes, les *cellules de reclassement* qui accueillent les licenciés économiques lors de plans sociaux et fournissent un service d'information et d'orientation cofinancé par l'État et l'employeur, prolifèrent dans les années 80.

La création du bilan de compétences, en 1991, vient réaffirmer une possible « autonomie » de l'orientation vis-à-vis des exigences immédiates du marché du travail, réhabilitant ce qui était posé au fondement de la loi de 71, la promotion sociale et l'émancipation individuelle. Le bilan de compétences réaffirme la dimension « projet » de la personne et se définit comme suit : « *Les actions permettant de réaliser un bilan de compétences ont pour objet de permettre à des travailleurs d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation* » (définition inscrite dans le Code du travail, art. L931-21). Si la dimension « professionnelle » est bien présente et justifie son inscription dans le Code du travail, le bilan doit néanmoins permettre à l'intéressé de clarifier « ses valeurs, ses intérêts, ses aspirations ainsi que les facteurs déterminant sa motivation », et de l'aider à « déceler ses ressources et ses potentialités inexploitées ». Les techniques d'évaluation sont utilisées de façon collaborative, en ce qu'elles impliquent la personne dans l'exploration de ses compétences (Blanchard 2002).

Cette création institutionnelle peut toutefois être vue comme une parenthèse dans un paysage législatif et réglementaire qui vise à combattre le chômage et à favoriser l'activité¹². Ainsi, en 1993, la loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle vient rappeler que la formation professionnelle est un instrument de la politique publique d'emploi. Face à un taux de chômage élevé, la formation doit faciliter l'insertion et la réinsertion des personnes en difficulté mais aussi permettre d'anticiper les évolutions des techniques et des contenus d'emploi. « L'orientation » des demandeurs d'emploi, si elle n'est pas explicite dans les textes, se traduit en pratiques par une attention croissante portée au repérage de leurs difficultés (diagnostic d'employabilité) et leur « tri » vers des dispositifs et services adaptés (voir notamment Benarrosh 2000).

Absente de la loi de 1971, l'orientation professionnelle est clairement affirmée dans l'accord national interprofessionnel sur « la formation tout au long de la vie professionnelle » signé en septembre 2003 et repris par la loi du 4 mai 2004 refondant le système institutionnel de formation continue. Son premier chapitre est ainsi consacré à « l'information et l'orientation tout au long de la vie ». Il s'agit d'encourager le salarié à être « acteur dans son évolution professionnelle » en mettant à sa disposition des outils tels que l'entretien professionnel, le bilan de compétences ou encore la validation des acquis de l'expérience.

On le constate, l'orientation professionnelle des adultes est aujourd'hui promue comme devant participer à une meilleure fluidité du marché du travail (conditions et vitesse de circulation des travailleurs) en outillant les salariés pour le marché (visibilité de leurs « compétences » par le passeport et la validation des acquis de l'expérience) et en équipant les agents du service public de l'emploi pour mieux gérer les flux de chômeurs et favoriser leur réinsertion rapide dans l'emploi. La tension récurrente et inhérente à l'orientation professionnelle, entre la prise en compte des aspirations individuelles et l'imposition des contraintes du marché, s'avive en période de chômage élevé. À l'ambition initiale de favoriser une utilisation plus rationnelle de la main-d'œuvre disponible par l'orientation, semble désormais s'en ajouter une autre, de différente nature : celle de rationaliser l'usage des ressources dédiées à l'indemnisation chômage et à la réinsertion professionnelle.

¹⁰ Cette dernière n'est que tacitement présente au sens où la loi prétend promouvoir l'éducation permanente et, à ce titre, dépasse le cadre de l'entreprise et la seule adaptation à l'emploi : « [la formation *professionnelle continue*] a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs aux changements des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social ».

¹¹ Pour reprendre le titre d'un magazine mensuel créé en 1993 et ciblé sur les demandeurs d'emploi et les salariés « en reconversion dans l'appréhension de leur devenir professionnel » (www.rebondir.fr).

¹² Nous verrons plus loin qu'une « déclinaison » de ce dispositif a été créée pour les demandeurs d'emploi, le bilan de compétences approfondi, qui le finalise sur l'accès rapide à l'emploi.

1.2. Un champ d'intervention à la croisée de plusieurs logiques institutionnelles

1.2.1. L'accueil, l'information et l'orientation : un champ enchevêtré et ouvert...

En France, l'ensemble des acteurs et des services du champ de l'orientation se désigne par la notion conventionnelle de « système d'accueil, d'information et d'orientation » (AIO)¹³. Loin de renvoyer à un assemblage cohérent et homogène, cet ensemble affiche tout à la fois une variété de dispositifs, une diversité de pratiques et d'acteurs et une distribution territoriale dense de ses services. Face à cette foisonnante richesse, on peine à mettre en évidence les règles du jeu et les modes de régulation de ce système. Dans une stricte perspective d'analyse des politiques publiques, il ne constitue pas, à proprement parler, un *secteur*¹⁴ mais tout au plus un champ d'intervention publique à la croisée de plusieurs logiques institutionnelles.

Le système d'AIO se présente ainsi comme un champ segmenté, administré au niveau central par deux tutelles ministérielles, celle en charge de l'éducation d'une part et celle en charge de l'emploi et de la formation professionnelle d'autre part. À cette ligne institutionnelle de partage se superpose celle, au niveau opérationnel, de services rendus aux publics sans réelle coordination, ni des politiques, ni du nuage de leurs prestataires : le ministère de l'Éducation nationale¹⁵ concentre ses interventions en direction des publics scolaires ou universitaires en formation initiale (depuis les CIO et l'ONISEP), le ministère du Travail et ses administrations sous tutelle (ANPE et Afp) s'attachant quant à eux aux publics adultes, salariés, demandeurs d'emplois ou en formation continue. De plus, en réponse à la création par le législateur de dispositifs spécifiques (bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience) l'initiative associative a permis le développement d'un réseau dense de prestataires sur l'ensemble du territoire national.

Au total, ce sont donc plusieurs réseaux d'acteurs qui interviennent de façon complémentaire et parfois concurrente dans le champ de l'AIO. Certains organismes ou réseaux sont porteurs d'une conception propre de l'orientation que nos entretiens ont pu faire émerger (cf. liste des entretiens en annexe).

• L'ANPE

Créée par ordonnance en juillet 1967 pour organiser l'intervention publique sur le marché du travail, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est un établissement public placé sous la tutelle du ministère du Travail et de l'Emploi. Elle a pour mission principale de favoriser la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi, d'aider les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi et d'aider les employeurs à recruter. Sa mission est ainsi traditionnellement centrée sur le *placement*. Les 1 000 points d'implantations (en majorité des Agences locales pour l'emploi (ALE) sont animées et supervisées par des directions déléguées sur les bassins d'emploi et par 22 directions régionales qui définissent des plans d'action prioritaires dans chaque région.

L'ANPE porte une conception de l'orientation comme « *intermédiation active* ». En effet, après une décennie centrée sur le placement dans l'emploi, l'orientation réapparaît dans les missions de l'ANPE au début des années 2000 sous forme d'aide à la définition d'un *projet professionnel*. Ainsi, la définition d'un projet d'accès à l'emploi se confond avec l'orientation. Cette nouvelle formulation des missions s'accompagne d'une autre logique de travail : de la fourniture de prestations collectives à la mise à disposition de services grandement individualisés dont l'intensité est graduée en fonction des besoins. Depuis les années 80, la conception de l'orientation de l'ANPE a évolué : d'une approche « diagnostic-pronostic » (tentative d'appariement de caractéristiques « psychosociologiques » à des attributs de métiers) à une approche « éducation des choix » (apprendre à l'individu à aller chercher l'information disponible et à être « acteur » de ses choix). En termes de perspectives, le discours de l'ANPE met surtout l'accent sur l'accélération des mobilités professionnelles et la nécessité de « sécuriser les transitions » tout au long de la vie professionnelle. Dans ce cadre, l'ANPE veut être un service d'information et d'orientation offert à *tous les*

¹³ Par commodité de langage, nous ramènerons parfois ici cette notion à celle d'orientation.

¹⁴ La notion de secteur se définit comme « une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières, etc. » (Jobert et Muller 1987, p. 55).

¹⁵ Les contours et appellations des ministères évoluant avec les gouvernements, il faut ici lire plus précisément le ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, et plus loin, le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

travailleurs (et pas seulement aux demandeurs d'emploi). Une des « orientations stratégiques » de l'Agence est même de proposer ses services aux entreprises pour les aider à gérer leurs mobilités internes. La mise en place de la « méthode de recrutement par les habilités » s'inscrit dans cette démarche d'offre aux entreprises¹⁶.

• L'Afpa

Association de droit privé mais sous tutelle du ministère du Travail et de l'Emploi, l'Association pour la formation professionnelle des adultes est depuis 1966 l'un des instruments privilégiés de la politique publique de l'emploi. Avant tout organisme de formation qualifiante professionnelle pour les adultes, l'Afpa intervient sur l'ensemble des questions d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de validation des acquis professionnels et de conseil en matière de ressources humaines.

La conception de l'orientation de l'Afpa, que l'on peut qualifier de « **professionnalisante** », a connu une évolution progressive. Ainsi, l'orientation a d'abord été conçue pour alimenter le dispositif de formation de l'Afpa (environ 1 personne sur 4 était dirigée vers une formation Afpa). Les conseillers de l'association s'aventuraient peu au-delà de cette sélection et n'effectuaient qu'un diagnostic rapide des besoins. Avec l'augmentation du chômage et les plans d'action de lutte contre le chômage de longue durée dans les années 90, l'Afpa s'est vue confier la mission de poser un diagnostic à toutes les personnes en faisant la demande. Autrement dit, la logique n'était plus d'orienter les demandeurs d'emploi vers les dispositifs de formation Afpa existant mais d'apporter une réponse (qui n'est pas forcément une formation) à une personne en fonction de ses acquis et de façon dynamique (construction d'un parcours de réinsertion). Aujourd'hui, le partage des missions entre l'ANPE et l'Afpa conduit cette dernière à se focaliser sur « l'orientation professionnalisante » : c'est « l'orientation dans le cadre d'une professionnalisation », c'est-à-dire la construction d'un *plan de formation* et pas d'un *projet professionnel* (construit en amont par l'ANPE).

• Les Missions locales

Créées à partir de 1982, les *Missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes* sont des associations mises en place à l'initiative conjointe des collectivités locales et des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elles remplissent une mission de service public pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, partagée entre l'État, les Régions et les autres collectivités territoriales. Elles accueillent et accompagnent les jeunes de 16 à 25 ans dans l'accès à l'emploi, quelle que soit leur situation, et leur apportent des réponses individualisées en termes de projet professionnel, de construction de parcours de formation, d'accompagnement de la recherche d'emploi. Cet objectif d'insertion dans l'emploi ne peut être atteint que dans le cadre d'une prise en charge plus globale des différents types de difficultés rencontrées (santé, logement...), globalité en dehors de laquelle les Missions locales et les PAIO n'ont pas de sens, selon la Conférence nationale des missions locales et PAIO de Grenoble en mars 1999. Après une phase d'expérimentation dans les années 80, la consolidation du réseau est venue dans les années 90 avec l'inscription dans de grands dispositifs d'insertion, dont le programme TRACE (Trajet d'accès à l'emploi)¹⁷ constitue la figure emblématique. Les 600 Missions locales et PAIO constituent un réseau de plus de 3 000 points d'accueil en France, qui accueille en moyenne plus d'un million de jeunes chaque année.

Leur conception de l'orientation peut se résumer ainsi : « **trouver sa voie** ». La montée en charge de l'orientation comme problématique et comme pratique est très largement liée au chômage des jeunes actifs depuis les années 80. Elle n'a donc de sens que *contextualisée*. La mission d'orientation est *indissociable de celle de l'accompagnement* au point qu'il semble parfois difficile de les distinguer : le programme TRACE illustre cette démarche globale qui articule accueil, information, orientation et accompagnement d'un jeune en difficulté vers l'emploi : « c'était un gigantesque programme d'orientation au sens élargi du terme ». Par

¹⁶ La méthode de recrutement par les habilités a été développée au sein de l'agence. Elle s'appuie sur l'idée qu'un poste de travail requiert toujours une ou plusieurs habilités en dehors des connaissances techniques parfois nécessaires. Les habilités sont toujours mobilisables dans un contexte de travail. Elles peuvent être transférées d'une situation à une autre, d'une entreprise à une autre ou d'un emploi à un autre. Elles garantissent des relations conformes aux attentes des clients et de l'organisation.

¹⁷ Le programme TRACE été créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998. L'objectif de ce programme était la construction d'un parcours d'insertion personnalisé pour chaque jeune. Les parcours pouvaient mêler : actions de formation financées par les Régions, dispositifs visant l'accès à l'emploi, mesures d'orientation. Un contrat d'accompagnement entre le jeune et son « référent » était signé au début du parcours. Entre 1998 et 2003, le programme TRACE a bénéficié à 320 000 jeunes essentiellement pas ou peu qualifiés (Mas 2004).

conséquent, l'orientation n'est pas une fin en soi mais un processus complexe, « par tâtonnement » qui doit conduire le jeune à l'emploi : ainsi, « tant que le jeune n'a pas trouvé sa voie, l'orientation n'est pas terminée ». La suppression récente du programme TRACE et son « remplacement » par un autre dispositif CIVIS¹⁸ (contrat d'insertion des jeunes dans la vie sociale) place les Missions locales dans une période de transition de ce point de vue.

• **Les CIBC (centres institutionnels de bilans de compétences)**

Mis en place par l'État à l'initiative du Ministère du Travail, les CIBC (162 aujourd'hui) ont vocation, dans un cadre interinstitutionnel :

- * à délivrer des prestations d'orientation professionnelle dont des bilans de compétences, en réponse à des commandes publiques ou à des demandes portées par des individus ou encore à des demandes spécifiques d'entreprises.
- * à mener des actions expérimentales et à faire évoluer la pratique du bilan
- * à jouer un rôle d'appui et d'animation auprès des autres prestataires de bilan.

Le cadre interinstitutionnel est garanti par la composition du conseil d'administration qui regroupe des partenaires socioéconomiques (chambres de commerce, partenaires sociaux, représentants de branches professionnelles), des administrations, des collectivités territoriales.

Pour la Fédération nationale des bilans de compétences, l'orientation est un **acte technique** pour définir un projet personnel ayant une pertinence économique. Pour la Fédération, « les processus d'orientation sont des processus de rapprochement des besoins individuels et des besoins économiques, mais aussi de dynamisation des personnes ». Le regain d'intérêt repose, selon ses représentants, sur le constat d'échec des politiques de lutte contre le chômage adossées à la formation comme remède d'une part, et d'autre part, sur la préoccupation croissante de beaucoup de salariés de « se préparer à rebondir, à changer de métier... ». Dans le discours de la Fédération, l'orientation est assimilée au Bilan : « c'est un acte technique qui mobilise des compétences spécifiques bien que pluridisciplinaires ». L'orientation doit ainsi être distinguée de l'accompagnement, car chacune de ces fonctions renvoie à des « professionnalismes et des métiers différents ». L'introduction du bilan de compétences approfondi a provoqué des débats « sémantiques et idéologiques » au sein des professionnels du réseau des CIBC ; en effet, la vision de l'orientation portée par les CIBC est celle de la réalisation d'un projet personnel ayant une « pertinence économique ». Un temps de maturation est nécessaire pour définir ce projet. L'introduction du BCA et son objectif de retour rapide à l'emploi crée des interférences avec cette conception de l'orientation, interférences dont la portée n'est pas encore appréciable (adaptation, contournement, « changement de culture professionnelle des conseillers » ?). Nous reviendrons sur ces questions dans la suite du rapport (cf. partie 3).

• **Les Fongecif**

Organismes paritaires, ils sont chargés de la collecte et de la gestion de la contribution des employeurs pour le financement du congé individuel de formation (CIF). Avant tout chargés de l'instruction des dossiers et du financement des demandes de CIF, des bilans de compétences pour les salariés et des congés pour la VAE, ils remplissent également depuis 1999 une mission d'information et de conseil auprès des salariés. Chaque salarié peut ainsi recevoir gratuitement un conseil sur son projet professionnel ainsi que des informations sur les métiers, les dispositifs et les formations. Il existe un Fongecif par région. Le FUP (Fonds unitaire de péréquation, ex-COPACIF) n'est pas porteur d'une vision propre de l'orientation professionnelle. Cette dimension n'a été intégrée récemment à son activité essentiellement pour des questions de positionnement (voire de survie) de l'organisation dans un contexte de réforme du système institutionnel de formation (voir annexe 3, cas 1). En effet, face à un accord interprofessionnel qui affirmait « permettre à chaque salarié d'être acteur de sa formation » et le responsabiliser dans la construction de son parcours professionnel, la fonction d'orientation professionnelle devenait une dimension stratégique de la « formation tout au long de la vie ». Par ailleurs, la fonction d'orientation peut aussi être instrumentalisée dans le cadre de l'activité initiale et centrale des Fongecif : l'instruction des demandes de CIF. Soucieux de présenter des dossiers conformes aux priorités de financement du Fongecif, un travail d'orientation préalable assurerait une meilleure efficacité du dispositif (moins de demandes examinées et rejetées), des formations davantage ciblées sur les métiers en tension dans la région, voire des formations plus courtes et donc moins coûteuses.

¹⁸ Le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 relatif « à l'insertion des jeunes dans la vie sociale » institue un nouveau dispositif « d'accompagnement » destiné aux jeunes de 18 à 25 ans peu qualifiés.

D'autres structures ou réseaux interviennent dans le champ de l'orientation pour des publics « spécifiques » tels que :

- les cadres : intervient ici l'**APEC** (l'Agence pour l'emploi des cadres), structure associative paritaire qui accompagne les cadres en activité ou en recherche d'emploi, à toutes les étapes de leur évolution professionnelle. L'Apec facilite également l'insertion des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur en leur proposant des conseils et des méthodes adaptées à leur situation et à leur profil ;
- les personnes handicapées : le réseau Cap Emploi comporte 118 structures départementales qui répondent de façon transversale à toutes les questions liées au recrutement, au reclassement et à l'accompagnement des personnes handicapées. Leur objectif est de viser la convergence entre les compétences des candidats handicapés et les besoins des entreprises. Leur action s'exerce dans le cadre de la mission de service public de placement, en complément de l'action de l'ANPE. Le financement du réseau est assuré par l'AGEFIPH (Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées créée en 1987) ;
- les femmes : dans le cadre de la Mission de service public que lui confie l'État, le réseau des **CIDFF** (Centre d'information aux droits des femmes) informe, oriente, accompagne les femmes en priorité dans les domaines du droit, de la santé et de la vie relationnelle, et de l'emploi. Le réseau est coordonné par le Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF), créé en 1972 à Paris, association qui agit sous la haute autorité du ministre de l'Emploi et de la Solidarité en charge des droits des femmes. Le réseau agit sur les plans national, régional et local.

Outre les Missions locales qui s'adressent en priorité aux jeunes sortis du système scolaire sans qualifications, le **Réseau information jeunesse** et les **Centres d'information et d'orientation (CIO)** visent également ce « public jeune ». Le Réseau information jeunesse est sous tutelle du ministère de la Jeunesse et des Sports et comprend différentes structures implantées sur tout le territoire (les CRIJ, Centre régional information jeunesse, BIJ et PIJ (Bureaux et Points information jeunesse). Elles mettent à disposition une information dans tous les domaines de la vie quotidienne (formation, métiers, emplois, vie sociale, loisirs culturels et sportifs, vacances...) mais ne fournissent pas de services d'accompagnement ou d'orientation spécifiques. Les CIO, créés par la loi de 1971, accueillent un public scolaire et sont généralement implantés dans les établissements. Toutefois, leur mission consiste dans l'accueil de *tout public* à la recherche d'informations sur les formations et leurs débouchés professionnels avec une priorité pour les jeunes scolarisés et leur famille. Leur activité consiste dans l'information sur les études, les formations professionnelles, les qualifications et les professions ; dans le conseil individuel ; dans l'observation et l'analyse des transformations locales du système éducatif et des évolutions du marché du travail et la production de documents de synthèse à destination des équipes éducatives ou des élèves ; dans l'animation des échanges et des réflexions entre les partenaires du système éducatif, les parents, les jeunes, les décideurs locaux et les responsables économiques.

Cette énumération n'épuise pas la liste des acteurs du champ AIO mais donne un aperçu des principaux réseaux et de leur relative polarisation sur des publics spécifiques. Il serait vain de penser que ces acteurs partagent une même vision de « l'orientation », à supposer qu'ils qualifient eux-mêmes d'« orientation » leurs pratiques. Si ces dernières relèvent toutes de l'orientation telle que nous l'avons définie (voir introduction), nous avons pu constater la polysémie de ce terme et ses traductions institutionnelles variées. Pour l'INETOP, un des experts de l'orientation¹⁹, **l'orientation est un concept (ou une catégorie pratique) plastique, située**. Ainsi, la conception actuelle de l'orientation serait fortement liée au concept de « transition ». On serait passé d'une vision statique de l'orientation (choisir un métier) à une vision dynamique (faire une carrière). L'orientation d'un individu est donc dépendante du contexte qui affecte ses « compétences » et ses probabilités de transition. Accompagner ce « chaos vocationnel » (« l'idée que le métier a une durée de vie plus courte que celle de l'homme ») serait le propre de l'orientation.

À ce stade, un prolongement utile pourrait être la confrontation de cette notion à celle d'accompagnement avec laquelle elle se confond parfois, pour les acteurs et en pratiques. Par ailleurs, la polysémie du terme justifie que l'on s'attache moins à la terminologie employée qu'aux *fonctions diverses* assignées ou exercées de fait aux services et prestations d'orientation. Enfin, la liste des principaux acteurs de l'AIO interpelle sur leur possible et/ou nécessaire coordination, et le niveau auquel celle-ci peut avoir lieu. Mais nous reviendrons sur ce dernier point dans la seconde partie.

¹⁹ Institut du CNAM, les missions de l'INETOP sont définies par le JO n° 125 du 30 mai 1992. http://www.cnam.fr/inetop/accueil_inetop1.html

1.2.2. ...en recherche de régulation

Depuis les premières lois de décentralisation du début des années 80 et leurs approfondissements successifs, la responsabilité des collectivités territoriales s'est renforcée tant dans le champ de la formation professionnelle que dans celui des affaires sociales. De façon corollaire, la politique de déconcentration de l'État a achevé de faire des différents niveaux territoriaux des espaces de pilotage, de régulation et de mise en œuvre de l'action publique. Les collectivités territoriales affirmant peu à peu leur rôle légitime de producteurs de politiques publiques, l'espace régional et infrarégional supporte désormais tant des politiques territoriales que des politiques territorialisées²⁰. Ainsi, à un système hiérarchique pyramidal, structuré autour de l'acteur étatique, se substitue progressivement un système polycentrique caractérisé par la multiplicité des acteurs.

Cependant, la difficulté essentielle de gouvernance de l'action publique en matière d'AIO tient au pouvoir opérationnel tout relatif de la collectivité territoriale pourtant juridiquement compétente pour organiser la coordination des acteurs dans ce champ. Pourtant, les acteurs, tant au niveau central qu'au niveau infranational, souhaitent le développement d'une politique coordonnée en matière d'orientation. L'espace régional apparaît comme l'échelle possible d'une mise en cohérence des multiples initiatives relevant des champs de l'orientation scolaire et professionnelle (Régnault 2004). Ainsi, le comité plénier du CCPR (comité de coordination des programmes régionaux), instance placée auprès du Premier Ministre, approuvait, en janvier 2002, le mandat d'une étude se donnant pour objectif d'aboutir à des préconisations et recommandations sur les « *conditions nécessaires à l'élaboration et à la conduite d'une politique régionale coordonnée d'orientation et d'information de l'ensemble des publics, jeunes ou adultes [...]* » (Régnault 2004).

Parallèlement, au niveau institutionnel, les travaux préparatoires à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales laissaient envisager la poursuite des transferts de compétences nouvelles aux Régions, dans la lignée de celles acquises à la faveur de la loi du 21 décembre 1993 et qui confiaient à la collectivité, au-delà de la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, la charge de construire un schéma régional d'accueil, d'information et d'orientation. Il était ainsi attendu une régionalisation des compétences dans ce champ²¹ par le transfert de la responsabilité de coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation des jeunes et des adultes, comme le projet de loi l'avait initialement prévu. Mais le texte finalement adopté, qui confirme l'autorité entière de la Région en matière de formation professionnelle²², laisse donc l'orientation professionnelle en partie au sein de la politique de l'emploi, prérogative de l'État. Toutefois le rôle de la collectivité se trouve substantiellement renforcé puisque la loi énonce que la Région « *définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une orientation professionnelle. Elle organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribue à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience* »²³. Les acteurs régionaux, en demande de coordination des travaux, restent encore dubitatifs : ils s'interrogent sur la forme que pourra prendre l'expression de la nouvelle compétence régionale dans ce champ. L'espace régional reste donc « en attente d'orientation »...

²⁰ On reprend ici la distinction classique entre politique territoriale et politique territorialisée, la première expression s'entendant d'une politique élaborée et conduite par des acteurs locaux, la seconde renvoyant à l'application d'une politique nationale sur un territoire donné (Autès 1995). La création des Missions locales pour l'emploi des jeunes reste, sur le registre des politiques territoriales, l'exemple le plus évident de cette tentative d'intégration par le territoire de volontés et de dispositifs d'origines tant centrales que périphériques.

²¹ Le rapport Périssol avait proposé de confier la responsabilité du pilotage des politiques d'orientation aux Régions au regard de la cohérence d'ensemble avec leurs autres compétences en matière de formation professionnelle et de développement économique. L'enjeu central défendu par le rapport en la matière était celui d'un déclouonnement des structures et d'une fédération des dispositifs afin de permettre une meilleure lisibilité de l'offre d'information et de conseil en orientation. Le rapport soulignait que ces structures relevaient d'autorités diverses (CIO, PAIO, Mission locale, agence locale de l'ANPE, dispositifs locaux spécifiques développés avec les conseils généraux, réseaux consulaires, etc.). Pierre-André Périssol, *Régionalisation de la formation professionnelle*, Rapport au Ministre, 2003.

²² L'autorité de la Région est entière en matière de formation professionnelle dès lors que la formation ne relève pas d'une prise en charge par l'employeur ou par l'assurance chômage.

²³ Article 8 de la loi du 13 août 2004. Article L214-12 modifié du Code de l'éducation.

Face à ces évolutions, le noyau du service public de l'emploi doit trouver sa place et revoir son rôle. Comptable de la déclinaison des grandes orientations nationales en matière d'emploi au niveau infranational (régional et départemental), la décentralisation le conduit plutôt à élaborer avec la Région des orientations en matière d'emploi adaptées au contexte local et au projet « politique » de développement économique de la Région. La question est de savoir quelle place tient l'AIO dans cette perspective. L'enjeu est bien de constituer une offre de services individualisés et de qualité sur un territoire, cohérente dans la durée. Qui aura la responsabilité d'organiser cette cohérence au niveau infra-étatique ? L'AIO constitue-t-elle une fonction – et une compétence – isolable de celle de la formation (qui appartient actuellement à la région) et de celle de l'emploi (qui incombe encore à l'État) ? L'enjeu est bien, pour le SPE, d'assurer un accès large aux services mais aussi d'assurer la continuité dans l'accès tout au long du parcours professionnel de l'individu. Mais pourra-t-il rester dans une position centrale sur cette fonction ?

Ainsi, sur cet échiquier aux configurations possiblement changeantes compte tenu de la définition flexible des compétences institutionnelles des différents niveaux de gouvernement et de la mobilisation territorialement différenciés des acteurs, le paysage de l'orientation se donne à voir comme à la fois enchevêtré et ouvert :

- enchevêtré par le nombre de ses acteurs et le manque de lisibilité de politiques publiques à la coordination impensée, ainsi que par l'absence même d'un secteur qui en aurait construit les enjeux et imposé les perspectives cognitives²⁴ et normatives²⁵,
- ouvert par l'accroissement exponentiel des prestations, et plus particulièrement celles destinées aux demandeurs d'emploi (en 2003, le nombre de prestations servies par l'ANPE aux demandeurs d'emploi dans le cadre du Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ a triplé, pour atteindre 7 038 523 entretiens).

En fait, l'orientation se comprend ainsi comme un champ *marginal* au regard des interventions majeures des acteurs publics légitimes mais *sécant* à chacune d'entre elles (Berthet et Gayraud 2003). Ce faisant, elle apparaît à l'analyse comme un champ stratégique aux vertus cardinales, à la fois point d'observation privilégié du degré d'intégration générale du système éducation/formation/emploi/politiques sociales et levier possible de son pilotage.

1.2.3. L'orientation... pour combler l'écart ?

Le rapport d'étude de l'OCDE réalisé en 2001 dans quatorze pays européens et intitulé : *L'orientation professionnelle et les politiques publiques : comment combler l'écart ?*, reflétait déjà le caractère « stratégique » de l'orientation pour les politiques publiques nationales, dès lors que les États-membres devaient mettre en œuvre le précepte européen d'apprentissage tout au long de la vie. Cette étude (à laquelle ne participait pas la France) partait d'un diagnostic de cloisonnement entre d'une part les politiques publiques et de l'autre le champ de l'orientation professionnelle : or, « l'adoption progressive d'une stratégie d'apprentissage tout au long de la vie dans les pays de l'OCDE et l'accent mis sur l'employabilité dans les politiques d'emploi entraînent de nouveaux défis pour l'orientation professionnelle ». Rapprocher et articuler ces deux termes apparaît donc nécessaire étant donné que « les politiques de formation et d'emploi visent à élargir les possibilités de choix et à instaurer des systèmes capables de répondre à une diversité de besoins tout au long de la vie, l'orientation professionnelle acquiert une importance croissante pour les politiques publiques. Et ces politiques sont importantes pour l'orientation, car elles définissent son cadre et l'essentiel de son financement ».

²⁴ L'influence des travaux de l'INETOP (CNAM) et de l'INOIP (Afp) n'ont pas suffi à construire la logique professionnelle au fondement de tout secteur. Pour les sigles, voir glossaire.

²⁵ La tension demeure entre une conception de l'orientation sous-tendue par le primat accordé aux dynamiques du marché du travail dans la construction raisonnée du choix et une conception davantage liée aux aspirations individuelles et au modèle de la « vocation ».

En France, si la référence à la société de la connaissance n'est que rarement faite spontanément dans les administrations comme dans les autres organismes que nous avons enquêtés, celle au thème de la formation tout au long de la vie semble faire conscience commune, appelant en écho le développement d'une politique d'orientation tout au long de la vie. Mais force est de constater que les cloisonnements institutionnels ne permettent pas à ce jour de dépasser le clivage orientation scolaire/orientation professionnelle²⁶ et de valoriser « l'éducation à l'orientation »²⁷ dans une perspective d'orientation tout au long de la vie comme en souligne notamment l'intérêt le Haut Conseil de l'Évaluation de l'École lui-même (Hénoque et Legrand 2004).

Autrement dit, si le discours communautaire sur les enjeux stratégiques de l'orientation est bien assimilé par les administrations centrales et les organismes de niveau national, il ne semble pas faire référence opérationnelle spécifique ni trouver de relais capables de le traduire en politique publique *sectorielle*. Tout se passe comme si les grands acteurs du champ mettaient en œuvre, en pragmatiques et de façon quasi indépendante, des dispositifs organisationnels et techniques ainsi que des prestations qui leur seraient propres mais qui ne trouveraient pas en amont le fondement d'une définition politique commune ou coordonnée... Les objectifs assignés à l'orientation et les moyens de les atteindre sont affichés dans différents documents programmatiques, en particulier le PNAE de 2004, mais les valeurs aux termes desquelles ils se fondent restent elliptiques ou euphémisées.

Nous allons revenir sur les valeurs qui sous-tendent le retour de l'orientation professionnelle sur la scène politique et publique en la replaçant dans le cadre des politiques publiques d'activation.

2. La mise en œuvre de l'orientation en contexte

2.1. Un contexte politique d'activation généralisée...

La logique de l'activation est au cœur du processus de développement de l'orientation des adultes et en constitue, en quelque sorte, le cadre cognitif voire idéologique (au sens de système de croyances). Une définition très générale de l'activation la désigne comme l'introduction (ou le renforcement) d'un lien entre d'une part la protection sociale et de l'autre la participation au marché du travail et aux programmes d'emploi et de formation (Barbier 2007). L'activation prend des formes différentes selon les pays du fait de la variété des modèles de protection sociale, de régulation du marché du travail, des institutions concernées. On peut ainsi opposer, à la suite de Barbier (2007), deux idéaux-types de l'activation : un modèle social-démocrate (ou universaliste) et un modèle libéral. Ces modèles s'opposent au regard de plusieurs dimensions (nous n'en retenons ici que trois) :

- sur les normes et valeurs collectives, le modèle social-démocrate promeut un meilleur équilibre entre droits et devoirs du citoyen et de la collectivité, mais conserve le principe d'accès universel aux droits sociaux. Au contraire, dans le modèle libéral, les « droits » sociaux sont résiduels, filets de sécurité intervenant en derniers recours, l'autonomie de l'individu (i.e. *self reliance*) et le jeu du marché étant privilégiés ;
- sur les réponses politiques, le modèle social-démocrate maintient des interventions publiques (y compris des emplois aidés) qu'accompagnent des instruments de pilotage appropriés tandis que le modèle libéral privilégie le jeu du marché, la flexibilisation du marché du travail (pour accroître le nombre d'emplois disponibles) et un jeu d'incitations/sanctions pour les bénéficiaires d'aide sociale.
- Sur les objectifs à atteindre : les deux modèles se donnent pour objectifs d'accroître la participation au marché du travail, de réduire le chômage et de flexibiliser le marché du travail mais, le modèle libéral tend à sacrifier la qualité de l'emploi au profit de l'activité et à aggraver les inégalités de revenu.

²⁶ Un rapport de suivi, pour la France, de la Résolution du conseil sur l'éducation et la formation tout au long de la vie indique notamment qu'il est « essentiel de [...] décroisonner les services d'accueil/information/orientation ».

²⁷ L'article 8 de la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 dispose que : « Le droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements et les professions fait partie du droit à l'éducation ». La démarche éducative à l'orientation (circulaire 96.204 du 31/07/1996 du Bulletin officiel de l'éducation n° 31 du 5/09/1996, circulaire 96.230 du 01/10/1996 du BO n°36 du 10/10/1996) est mise en œuvre dans ses trois composantes : connaissance de l'environnement économique et des métiers, connaissance des filières de formation, connaissance de soi (Danvers 1998).

La question de la caractérisation et du positionnement du « modèle d'activation » français, et plus largement des pays dits continentaux (Italie, Espagne, France, Allemagne) se pose. L'étude conduite par J.-C. Barbier met en évidence une voie médiane, empruntée par défaut davantage que par conviction ou volontarisme, caractérisée par un certain nombre de mesures mises en œuvre depuis la fin des années 80 empruntant aux deux idéaux-types d'activation précédemment mentionnés : prime pour l'emploi, PARE-PAP... Nous y reviendrons.

Toutefois, si les politiques et programmes mis en œuvre diffèrent selon les pays, il semble que l'activation fonde un nouveau « paradigme d'intervention » qui se diffuse à tous les pays et présente les caractéristiques suivantes (Serrano Pascual 2007) :

- une approche individualisée qui vise à changer les comportements et motivations des personnes et sollicite l'implication du « bénéficiaire » ;
- une focalisation sur l'emploi et l'autonomie afin de favoriser la participation au marché du travail ;
- la contractualisation comme principe central²⁸, légitimant la politique et engageant moralement le citoyen dans une attitude proactive sur le marché du travail.

Selon A. Serrano Pascual (2007), « the activation paradigm redefines 'what is normal at work' ; it also redefines the representation of citizenship and our understanding of what is fair and justifiable or unfair and unjustifiable, as well as what rights people should be entitled to and the extent to which State intervention should be possible. »

Les organisations internationales telles que l'OCDE ou la Commission européenne, ont joué (et jouent) un rôle non négligeable dans la diffusion de cette « idéologie » avec des nuances selon « l'émetteur ».

Ainsi, l'OCDE véhicule depuis près de quinze ans l'idée selon laquelle les dépenses « passives » (essentiellement indemnisation du chômage) doivent être réduites au profit des dépenses « actives » (actions d'insertion, de formation...)²⁹, et les aides accordées aux bénéficiaires de minimas sociaux et demandeurs d'emploi indemnisés conditionnées à la participation à une mesure « active ». En termes de normes et de valeurs sous-jacentes à cette conception de l'activation, on retrouve ici celles fondant le régime d'activation libéral précédemment cité, où est fustigée la « dépendance » à l'aide sociale et où s'opère une translation de l'activation des dépenses « passives » à celle des chômeurs et des personnes vulnérables sur le marché du travail.

Concernant le rôle joué par la Commission européenne, il n'est pas inutile de revenir sur l'orientation politique donnée par le Livre blanc et ses deux vecteurs : la « stratégie européenne pour l'emploi » (SEE) et, peut-être moins directement, l'agenda européen de la « formation tout au long de la vie » (FTLV).

Présenté au Conseil européen de Copenhague par la Commission, alors présidée par Jacques Delors, le Livre Blanc « *croissance, compétitivité et emploi* »³⁰ déclinait ce que serait une stratégie européenne pour inverser la tendance à l'augmentation du chômage depuis le milieu des années 80. Un de ses chapitres (le septième) était entièrement consacré au thème de l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation professionnelle considérant qu'ils étaient les instruments indispensables à une politique active du marché du travail et de « satisfaction des besoins sociaux » (résolution des problèmes de compétitivité des entreprises, résorption du chômage, éradication des processus d'exclusion sociale). Dans son sillage, le Traité

²⁸ On a pu prétendre que les politiques « à la française » se distinguaient des logiques de workfare en ce qu'elles avaient pour objectif une mobilisation solidaire en faveur des victimes des insuffisances collectives du système, au contraire d'une approche anglo-saxonne qui privilégie l'hypothèse de la responsabilité individuelle des exclus (cf. Morel 1998). Mais ce qui caractérise les nouvelles voies d'expression de l'État-social en France, c'est l'accès conditionnel de l'individu aux dispositifs d'assistance, accès plus souvent corrélé à un « engagement » de sa part sous forme de travail ou de formation. Les nouvelles orientations des politiques de l'emploi ainsi que les objectifs assignés à l'orientation des adultes, tout comme les « théories d'action » retenues (individualisation, contractualisation), en faisant de la relation au travail non plus seulement un droit mais un devoir, participent de cette logique de workfare, même si l'adoption des principes de réciprocité et de contre-prestations ne reste toutefois que latent.

²⁹ Le choix des termes n'est pas anodin et reflète la conviction que les dépenses « passives » sont moins légitimes et faiblement efficaces à réduire le chômage, comparées aux dépenses dites « actives ». Aussi, les recommandations de l'OCDE consistent-elles à réduire la part de ces dépenses dites « passives ». Sans faire l'historique de l'évolution des politiques d'emploi dans ses objectifs, priorités et moyens, on peut dire qu'il existe en France une tendance et un consensus des partenaires sociaux pour développer « l'activation » de la dépense pour l'emploi. Ainsi, le ratio dépenses actives/dépenses passives est passé de 0,44 en 1990 à 0,77 en 2000. Ce ratio passe de 0,95 à 0,65 en Allemagne, de 0,36 à 0,66 en Espagne, de 0,78 à 0,64 au Royaume-Uni sur la même période.

³⁰ Croissance, compétitivité et emploi, CE, COM(93) 700, Bull. 12-1993.

d'Amsterdam promeut en 1997 une « coordination entre les politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi »³¹. Ce traité fournit une base légale pour établir un ensemble de règles de conduite (*guidelines*) sur l'emploi ; ces règles visent à promouvoir la restructuration des dépenses publiques en vue de *renforcer le lien entre protection sociale et (ré)-insertion sur le marché du travail*. Plus précisément, la protection ne doit être dispensée que *conditionnellement* au suivi d'activité d'orientation, insertion, réinsertion, formation. C'est là la clef de l'activation. Le sommet de Lisbonne (en mars 2000) visait quant à lui à faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Cette question de la qualité de l'emploi, introduite sous la présidence française, aboutit lors du sommet de Laeken (en décembre 2001) à la reconnaissance de dix critères permettant d'apprécier la qualité de l'emploi assortis d'indicateurs clés. Mais avec le retournement de conjoncture courant 2000, la question de l'emploi a vu son centre de gravité se déplacer sensiblement de « *better jobs* » vers « *more jobs* »... Les politiques *actives* d'emploi visent donc à favoriser le retour rapide à l'emploi, quel qu'il soit. Plus récemment, la priorité au travail (*work*) a été réaffirmée dans les *guidelines* de la SEE de 2005 : il faut accroître l'attractivité du travail et faire que le travail paie pour les demandeurs d'emploi³². Pour accompagner cet effort, le Conseil affirme la nécessité de « moderniser » les régimes de protection sociale, et notamment de renforcer la conditionnalité des aides sociales.

Par ailleurs, l'agenda européen pour la formation tout au long de la vie (FTLV) a été aussi décisif pour la coordination et l'organisation de l'orientation professionnelle dans les États-membres. En cohérence avec la SEE, cet agenda promeut l'employabilité comme un concept « dynamique » (*lifelong*). Alors que la SEE est essentiellement focalisée sur les demandeurs d'emploi et les inactifs, le champ de l'orientation s'élargit avec la FTLV telle que définie par le processus de Copenhague. Selon le Livre blanc, il semble devenu impératif « *sur un marché du travail caractérisé par la montée du chômage, de la précarité et de la mobilité, d'accompagner des salariés désormais beaucoup plus tributaires de leurs propres ressources [...] tout au long de parcours professionnels devenus plus chaotiques* » (Livre blanc 1999).

Mais comment ces orientations politiques imprègnent les politiques d'emploi nationales ?

L'instrument de gouvernance de la SEE est la méthode ouverte de coordination (MOC) qui vise à coordonner les politiques sociales mises en œuvre au titre de la SEE dans les pays membres via des comparaisons, évaluations, benchmarking et revues d'experts. Ainsi, la SEE énonce des principes (employabilité, activation) dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion des États-membres. Comme le remarque A. Serrano Pascual, il s'agit moins d'imposer un cadre légal contraignant que de promouvoir un cadre cognitif (diagnostic des problèmes, principes de légitimation, cibles des interventions, rôle de l'État) : « the European Union plays the role of "persuader" in disseminating a way to deconstruct/construct the social question » (2007, *op.cit.*).

Puis, le principal instrument de gouvernance de la SEE réside dans les Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) que les États-membres sont obligés de préparer chaque année³³. Ainsi, les PNAE de 1998 conditionnent plus ou moins fermement le versement d'indemnités de chômage et autres prestations sociales à des activités d'orientation, de recherche d'emploi et d'amélioration de l'employabilité, conformément à la SEE arrêtée lors du sommet de Luxembourg en novembre 1997. En France, le PNAE de 1998 renforce la politique de prévention du chômage de longue durée³⁴ en instaurant le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE), qui sera ensuite relayé par le double dispositif

³¹ Un titre VIII entièrement consacré au thème de l'emploi est introduit dans le Traité. C'est à son article 125 qu'est posé le principe d'une « *stratégie coordonnée pour l'emploi* ».

³² European Council (2005), Council decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the member states, Official Journal of the European Union.

³³ Sans dire pour autant qu'il y a une stricte européanisation des politiques françaises, la construction d'un espace européen de politiques publiques coordonnées produit sans doute une fertilisation croisée des différentes sphères dans leurs analyses respectives et leurs représentations de la forme que doit prendre l'intervention publique dans ce champ. La méthode ouverte de coordination (MOC) s'applique à la SEE depuis le sommet de Lisbonne (2000). Elle suit un principe de gouvernance « soft », faisant de la coordination et de la comparaison (benchmarking) l'instrument au service d'une convergence des politiques nationales dans le champ de l'emploi. Parallèlement, le « programme des pairs », mis en place depuis 1999, permet aux États membres de soumettre à l'examen des pairs (peer reviews) leurs « bonnes pratiques », tirées des PNAE. Voir également Barbier et Ndongo (2001).

³⁴ Dans le même temps, la France adopte la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

du PARE-PAP (Plan d'Aide à la recherche d'emploi - Projet d'action personnalisé), négocié avec les partenaires sociaux, à partir de juillet 2001.

Depuis 1998, les PNAE successifs ont approfondi la logique d'activation des dépenses et de retour au travail en fixant pour objectif de « rendre l'occupation, le maintien et le retour à l'emploi avantageux et attractifs pour les personnes » en adoptant une série de mesures tendant à « inciter à prendre un emploi plutôt que se tenir à l'écart du marché du travail » (ligne directrice 8 du PNAE 2004). Parmi ces mesures, certaines contraignent les personnes, comme la réduction de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage. De plus, la multiplication du contrôle de la recherche active d'emploi des bénéficiaires du revenu de remplacement et parfois leur radiation de la liste des demandeurs d'emploi participe également de cette pression à retrouver au plus vite un emploi. Le PNAE 2004 précise ainsi : « *La perception d'un revenu de remplacement sera subordonnée non seulement à l'accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi, mais aussi à la participation à toute action d'aide, d'insertion, de formation proposée par le service public de l'emploi. Un système rénové de contrôle et de sanction est prévu qui proportionne la sanction au manquement* ». Ainsi, d'un droit ouvert aux salariés et demandeurs d'emploi, l'aide à l'orientation et au conseil devient un devoir pour les chômeurs indemnisés. Dans cette perspective, et quels que soient les dispositifs catégoriels, c'est le régime de l'accompagnement individualisé et « responsabilisé » vers l'emploi qui donne leur substance aux services de conseil et d'orientation ; le maintien, l'accès ou la réinsertion dans l'emploi restant l'objectif majeur.

Enfin, du côté de la formation tout au long de la vie, la réforme récente (2004) du système institutionnel de formation professionnel reflète bien ces orientations par la promotion d'un salarié « acteur de sa formation » (voir infra). Dans ce cadre, l'orientation devient le support de la mobilité à tout âge, entre tous les statuts, corolaire de la discontinuité des trajectoires professionnelles. Elle promeut *la mobilisation par le travail* en agissant sur les attentes et les attitudes à l'égard du marché du travail et du travail lui-même. Il s'agit de faire du salarié un « sujet actif » capable de s'adapter aux relations d'emploi flexible et de gérer ses transitions sur le marché du travail.

N'oublions pas que les orientations européennes n'imprègnent pas seulement *le contenu* mais aussi *l'organisation des services offerts au titre des politiques publiques d'emploi*. Ainsi, en 1998, la Commission européenne diffuse aux États-membres une communication autour de la modernisation des services publics d'emploi visant à soutenir la stratégie européenne pour l'emploi. Sur le contenu, « l'identification précoce des besoins individuels » prônée par la Commission par le biais de ses lignes directrices, incite l'ANPE à diversifier ses activités notamment à développer le diagnostic et l'orientation dans le cadre du PARE-PAP. Nous y reviendrons ultérieurement. Sur l'organisation des services, et sans remettre en cause le rôle central du Service public pour l'emploi (SPE), elle incite à rompre avec la situation de monopole et à s'engager dans des relations complémentaires avec des prestataires privés. La pertinence du caractère « public » de ce service a pu être mise en cause puisque « *la Commission a été jusqu'à évoquer des hypothèses de désengagement du SPE, ou encore de mise en concurrence avec des agents privées, quitte à ce que le SPE développe lui-même des services payants* » (Balmory 2004). Il semble néanmoins que la France soit allée moins loin dans ce sens que d'autres États comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Ces aspects seront développés dans la partie suivante.

Ainsi, il apparaît que la conception de l'activation promue par la Commission européenne d'une part et par l'OCDE d'autre part est adossée aux mêmes principes (individualisation, contractualisation, participation au marché du travail) même si ses traductions concrètes en politiques et programmes présentent des caractéristiques nationales, selon les traditions d'Etat Providence notamment. Dans ce contexte, le regain d'intérêt général pour les services d'orientation professionnelle des adultes s'explique alors par le fait qu'ils sont appelés à équiper les individus pour le marché, afin qu'ils puissent faire face aux risques, voire les anticiper (Gautié et Gazier 2003). Autrement dit, le contexte de développement des services d'orientation est celui d'un « État social actif »³⁵ où la personne (demandeur d'emploi, licencié économique, salarié

³⁵ Selon Bonvin et Moachon (2000), l'« État social actif » se distingue de l'État-Providence keynésien dont « une des clefs du succès réside dans sa faculté d'intégrer chacun de ces déficits de capacité (individuels, collectifs ou mauvais appariement entre ces deux dimensions) sous la forme de risques sociaux ». Dans l'« État social actif », au contraire, la responsabilité individuelle (et donc la recherche de la faute) est réintroduite dans la survenance d'un risque social, et en particulier celui du chômage (occurrence, durée) et de l'inactivité. Ainsi, face à l'injonction d'augmenter les taux d'activité, les politiques sociales reconsidèrent la manière de définir et d'évaluer la capacité de travail des individus. On assiste là à une remarchandisation des politiques sociales dont la portée, en termes de « subversion de la logique de l'État social traditionnel » reste indéterminée.

désireux ou contraint à une mobilité) doit mobiliser les services existants dans une démarche active de mobilité professionnelle.

On assiste donc à un déplacement de la signification, des fonctions et des pratiques « traditionnelles » de l'orientation³⁶. En effet, la fonction actuelle pourrait être celle d'étayer le cadre cognitif de la mobilisation des individus, actifs ou inactifs. *L'orientation peut alors s'entendre comme rassemblant des actions de médiation visant l'amélioration de l'employabilité et de la mobilité des travailleurs privés d'emploi, mais également à favoriser l'organisation des transitions entre différentes situations sur le marché du travail.* Elle peut prendre des formes diverses, des exercices de « profilage » pour évaluer l'employabilité et l'autonomie des individus aux services d'outplacement dans le cadre de plans sociaux en passant par l'accompagnement, notion floue à l'interface des politiques sociales et des politiques d'emploi, souvent confondue en pratique avec l'orientation. Donc l'orientation professionnelle des adultes est mise au service de la mobilisation des personnes, et en particulier de l'activation des demandeurs d'emploi et des inactifs.

2.2. L'orientation dans le cadre de l'activation des demandeurs d'emploi et des inactifs

Sous l'impulsion de la SEE, la logique d'activation s'est intensifiée à la fin des années 90, tout d'abord avec la création du SPNDE (Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi) en 1998, celle du PARE-PAP en 2001, puis plus récemment du Projet d'accès personnalisé à l'emploi (PPAE, ex-PAP) en 2006. Nous reprenons brièvement les traits saillants de deux premiers dispositifs³⁷.

Le SPNDE est un service « d'accompagnement personnalisé » (aux démarches de recherche d'emploi) sous l'égide de l'ANPE ciblé puisque délivré aux demandeurs d'emploi adultes de longue durée (>12 mois d'inscription à l'ANPE) ainsi qu'aux demandeurs d'emploi de moins de 26 ans. Un contrat d'accompagnement signé par le demandeur d'emploi « volontaire » formalise l'engagement des deux parties sur les trois mois du service. La première partie s'engage à être « active » dans la recherche d'emploi (se rendre aux deux convocations mensuelles, suivre les ateliers préconisés...) et la seconde partie à proposer et mettre en œuvre les moyens à disposition pour aider au retour dans l'emploi. Depuis octobre 1998, l'Agence met en œuvre ce programme, en application des lignes directrices 1 et 2 du PNAE. En 1999, 841 000 demandeurs d'emploi en ont bénéficié, et plus d'un million de demandeurs d'emploi en 2000³⁸. Les principes actifs du SPNDE, la contractualisation et le suivi individualisé (ou accompagnement) sont généralisés avec la nouvelle convention chômage signée entre l'État et l'UNEDIC en 2000³⁹. Dès lors, tous les chômeurs indemnisés par l'UNEDIC se voient appliquer les principes de l'activation à travers le « PARE-PAP ».

Ainsi, en 2001, le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) marque une étape importante dans la vie du régime d'assurance chômage en France. La nouvelle convention-chômage redéfinit les rôles de l'État, de l'UNEDIC, ainsi que de l'ANPE. Le PARE, mis en œuvre par l'UNEDIC, concerne les droits et les obligations des demandeurs d'emploi *allocataires* de l'assurance-chômage et les engagements des Assedic. Le PAP (Projet d'action personnalisée) mis en œuvre par l'ANPE regroupe quant à lui les actions préconisées par les conseillers ANPE pour chaque demandeur d'emploi, indemnisé ou pas, et quelle que soit son ancienneté dans le chômage (voir Tuchsirer 2002). Autrement dit, le PAP est un « outil » qui opérationnalise le PARE: « *Le PAP, traduction du PARE dans la relation entre le SPE et le demandeur d'emploi, et signé par ce dernier et par l'ANPE, et seulement visé par l'Assedic à laquelle incombe un rôle de suivi* » (Marimbert 2004).

³⁶ Ceci vise à décrire une tendance. Il ne faut cependant pas oublier que la tension entre préoccupation économique et préoccupation individuelle a toujours existé dans la pratique et l'analyse de l'orientation professionnelle (voir infra).

³⁷ Nous ne détaillerons pas les modifications apportées à la convention chômage depuis 2006 car hors du champ de notre étude (voir introduction).

³⁸ Source : Loi de finances pour 2002. <http://senat.fr/rap/101-087-317/101-087-3173.html>.

³⁹ Cette réforme de l'assurance chômage survient dans un contexte économique marqué par des créations exceptionnelles d'emploi entre 1997 et 2000. Par contre, le contexte politique est celui de tensions fortes entre le patronat (représenté en premier lieu par le Medef), les organisations syndicales de salariés et l'État autour de la réduction du temps de travail. Le Medef est à la contre-attaque avec son projet dit de refondation sociale proposé à la négociation aux autres interlocuteurs. Le PARE exprime en partie ces tensions (voir Freyssinet (2002) pour le processus de négociation de l'accord et Marimbert (2004) pour l'expression des tensions).

Le PAP s'inscrit dans la nouvelle offre de service de l'ANPE mise en œuvre depuis 1996. Plusieurs niveaux de service sont proposés aux demandeurs d'emploi selon leur éloignement au marché du travail (i.e. employabilité) : libre accès, appui individualisé, accompagnement renforcé et accompagnement social. Parmi ces services, on ne trouve pas explicitement de prestations dites d'orientation bien que plusieurs y concourent, surtout aux niveaux services intermédiaires (appui individualisé et accompagnement renforcé). En outre, l'entretien systématique instauré entre un demandeur d'emploi et un conseiller ANPE dans le mois qui suit l'inscription au chômage peut être considéré comme une prestation d'orientation au sens où il est censé confronter les aptitudes et le projet professionnel de l'impétrant à la situation du marché du travail local. Plus précisément, la procédure du PAP/ND suit plusieurs étapes au cours desquelles on peut repérer les actions d'orientation professionnelle :

- après un entretien approfondi avec un conseiller de l'ANPE dans le mois qui suit l'inscription au chômage, le PAP/ND est signé. Au cours de cet entretien, le conseiller analyse le profil du demandeur d'emploi, son « degré d'autonomie » dans la recherche d'emploi. Depuis 2006, il peut mobiliser la technique du *profilage* qui consiste à poser un pronostic sur ses chances de retour à l'emploi (encadré 2 : le profilage). Il définit avec le demandeur d'emploi l'intensité de l'appui nécessaire (un des quatre niveaux de services) ainsi que les actions concrètes à engager (bilan de compétences approfondi, autre prestation...). On peut qualifier cette étape d'orientation professionnelle mobilisant les compétences du conseiller et des outils appropriés (questionnaire de l'Assedic préalablement rempli, tests...). Cette étape ne peut être réalisée qu'à l'ANPE tandis que la mise en œuvre et le suivi des actions peuvent être confiés à des partenaires sous- ou co-traitants ;
- au bout de six mois, le plan est réévalué une première fois au cours d'un nouvel entretien. Si les actions engagées n'ont pas permis un retour à l'emploi, de nouvelles actions sont envisagées, plus intensives ;
- enfin, au bout de douze mois, le plan est à nouveau réévalué et ce sont les contrats aidés de la politique de l'emploi et les incitations monétaires au retour à l'emploi (aide dégressive à l'employeur) qui sont alors particulièrement mobilisées.

Globalement, les prestations disponibles sont les mêmes sur les trois périodes et c'est l'analyse de la situation particulière du demandeur d'emploi qui amènera le conseiller à prescrire en priorité telle ou telle prestation. L'activation est donc graduée et les prestations d'orientation (et/ou d'accompagnement) peuvent intervenir à différentes étapes.

Encadré 2

LE « PROFILAGE »

Le diagnostic initial de distance à l'emploi (ou « profilage ») a pour objectif d'apprécier le risque d'exposition de la personne au chômage de longue durée et d'ajuster l'offre de service d'accompagnement aux besoins ainsi estimés du demandeur d'emploi. L'offre de services est alors ajustée en fonction du diagnostic de sa situation (distance qui le sépare du marché du travail telle que l'évalue le modèle statistique et prédictif) et de l'appréciation faite par le conseiller du degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi. Depuis 2006, un profilage « statistique » des demandeurs d'emploi est expérimenté en France par l'Assedic et l'ANPE. Dans une certaine mesure, il vient s'interposer avec le travail du conseiller dont le jugement sur l'employabilité d'un demandeur d'emploi peut ne pas converger avec les résultats du modèle. Se pose ici la question de la nature des critères (relatifs au demandeur d'emploi mais aussi aux caractéristiques de l'offre) et de l'apport de l'interaction humaine (donc de la subjectivité) dans l'appréciation de l'employabilité et, *in fine*, de l'orientation professionnelle.

L'usage de cet instrument de « détection précoce du risque de chômage » est justifié par ses promoteurs (Assedic et ANPE) par un double constat : d'une part, en l'absence de diagnostic, les aides accordées le sont le plus fréquemment aux demandeurs d'emploi les moins éloignés du marché du travail ; d'autre part, la probabilité de retrouver un emploi décroît avec le temps. (Point' statis, N°22, Unedic, direction des études et des statistiques, septembre 2006). Mais on peut aussi y voir une tentative de rendre compatible le traitement de masse de demandeurs d'emploi (qui tient aux flux de demandeurs d'emploi et au rôle joué par le SPE dans la coordination des programmes d'emploi et de formation) avec une individualisation du service : le « profilage », standardisé par l'usage d'une batterie de critères et de l'outil informatique, conduit à segmenter les demandeurs d'emploi en catégories opératoires, dans une optique de meilleure efficacité des services (par une adéquation du service au profil du demandeur d'emploi le tout dans un délais court) et d'efficience de l'allocation des ressources.

Au moment de notre étude, le profilage statistique n'était pas encore utilisé.

Pour aller plus loin, voir Nathalie Georges, 2006 et 2007a et b.

La subordination de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi à l'activation s'appuie sur deux principaux leviers répondant chacun à une question. D'une part, quelles sont la finalité et le terme de l'orientation ? La réponse pragmatique est la définition d'un emploi « convenable » qui ne peut être refusé par le demandeur d'emploi sous peine de sanction. D'autre part, orienter comment ? La « philosophie » qui accompagne l'activation est, en substance, qu'il n'y a pas de droit sans devoir, d'indemnité sans contrepartie. Les parties en présence, demandeur d'emploi (ou bénéficiaire d'aide sociale) et l'intermédiaire de l'emploi (ou conseiller de structure), doivent donc s'engager l'une envers l'autre pour que l'objectif (retour à l'emploi) soit atteint.

2.2.1. L'activation outillée par l'emploi convenable

Orienter vers et jusqu'où ? Un des thèmes qui a cristallisé les tensions et a finalement fait l'objet de compromis entre les acteurs signataires de la convention chômage est la définition des motifs légitimes de refus des propositions d'embauche. C'est la définition de ces motifs légitimes de refus qui définit en creux ***l'emploi convenable*** (le droit français n'emploie pas directement ce vocable). En effet, le Code du travail prévoit la radiation des listes de demandeurs d'emploi et la suppression du revenu de remplacement des personnes qui « *sans motif légitime, refusent d'accepter un emploi, quelle que soit la durée du contrat de travail offert, compatible avec leur spécialité de formation antérieure, leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle ou familiale, et rétribué au taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* » (art. L311-5 et L351-17, cités par Freyssinet 2002).

Le PARE-PAP introduit de ce point de vue des modifications substantielles : « l'emploi convenable » n'est plus lié à la trajectoire antérieure du demandeur d'emploi mais à ses capacités actuelles ou potentielles (après formation ou reconversion). D'autre part, le « périmètre » de l'emploi convenable s'élargit avec la durée de chômage qui est scindée en 3 phases.

- Phase 1 (<6 mois d'exécution du PAP) : « Les offres d'emploi correspondant à ses compétences professionnelles et à ses qualifications. Les emplois offerts doivent être compatibles avec sa spécialité et rétribués au salaire normalement pratiqué dans la profession et la région » ;
- Phase 2 (6-12 mois) : le DE « devra répondre aux propositions d'embauche qui entrent dans le champ de ses capacités professionnelles, qualifications résultant de ses diplômes, de ses acquis et de son expérience professionnelle, rétribuées aux taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région ».
- Phase 3 (>12 mois) : « l'institution compétente (ANPE et ASSEDIC) s'efforcera de reclasser ou favorisera son insertion professionnelle. Elle veillera à lui faire acquérir l'expérience professionnelle nécessaire à son embauche [...] compatible avec son niveau de qualification professionnelle, sa formation antérieure ou son projet de reconversion. Cet emploi est rétribué aux taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région ».

Reste à savoir comment sont appliquées les sanctions pour refus de propositions d'embauche « sans motif légitime ». En effet, plusieurs termes souffrent d'une absence de définition claire (« acquis », « expérience », « capacités »). Peu de statistiques sont disponibles sur les sanctions appliquées dans le cadre du PARE-PAP. Selon le rapport Marimbert, 0,09 % des chômeurs indemnisés (soit 2 030 personnes concernées en 2000) ont vu leurs indemnités chômage suspendues pour non-respect des dispositions du PARE-PAP (2004, p. 84). Cependant, les radiations temporaires du fichier administratif des demandeurs d'emploi de l'ANPE, qui constituent une sanction moins sévère que la suspension de l'indemnisation, sont en augmentation depuis l'adoption de la nouvelle convention chômage : « *Ainsi, en 2000, 74 000 personnes ont fait l'objet d'une radiation administrative suite au refus de présentation sur proposition d'un entretien de Nouveau Départ* », ce qui représente environ 7 % des entrées en PARE-PAP de l'année (Micheau, Pommier et Poujouly 2004). En l'état, nous n'avons pas connaissance du nombre de radiations pour non-acceptation d'un « emploi convenable » et de son évolution.

2.2.2. L'activation outillée par la contractualisation

Orienter comment ? Depuis 2005⁴⁰, les chômeurs sont placés dans une situation de mobilisation accrue au regard de leur obligation de recherche active d'emploi sous peine de réduction, de suspension, voire de suppression de leurs revenus de remplacement, et de radiation de la liste des demandeurs d'emploi. En lien avec ce qui précède (le renforcement des obligations qui s'imposent aux demandeurs d'emploi et les sanctions résultant du non-respect de ces obligations), une composante de l'activation est *l'engagement contractuel du demandeur d'emploi à remplir ses obligations*.

⁴⁰ Décret 2005-915 du 2 août 2005 relatif à la réforme du suivi de la recherche d'emploi et sa circulaire d'application, DGEFP n° 2005-33 du 5 septembre 2005.

Cette contractualisation marque une étape importante dans la transformation de la politique d'emploi en France, en ce que la protection sociale est conditionnée à l'engagement, pour le « bénéficiaire » d'accepter des conditions de retour à l'emploi rapide (« emploi convenable », présence aux entretiens mensuels...)⁴¹. Cette contractualisation est double. D'une part; la signature du PARE, obligatoire, engage le demandeur d'emploi sur le contenu du PARE et a notamment pour effet d'établir que le demandeur d'emploi est informé des dispositions du Code du travail (R311-3-1 : « *lors de leur inscription, les demandeurs d'emploi sont informés de leurs droits et obligations* »). Ainsi, le demandeur d'emploi indemnisé est averti de ce que les « manquements » à ses « obligations » pourraient lui coûter. Sur le fait de savoir si cette signature conditionne l'indemnisation, ceci a été sujet à débats. Au final, si les critères d'éligibilité à l'indemnisation étaient remplis, la signature du PARE n'était pas opposable (et n'avait donc qu'une vertu « pédagogique » et symbolique). Néanmoins, la signature du PARE interpelle les juristes sur sa portée. Ainsi, pour G. Lyon-Caen, « *le PARE change la nature juridique de l'indemnisation puisque la cause de celle-ci n'est plus la réalisation du risque mais l'engagement individuel que souscrit le chômeur* » (cité par Freyssinet 2002).

D'autre part, le demandeur d'emploi est amené à signer un plan de retour à l'emploi (PAP puis, depuis 2006, PPAE). Cette signature vient signifier l'engagement mutuel du demandeur d'emploi et du SPE autour d'actions et d'attitudes censées favoriser le retour à l'emploi rapide. Par cette double signature, le demandeur d'emploi « consent à s'activer ».

Il semble que le refus d'engagement (i.e. de signature) ne constitue pas un des motifs de sanctions : « seul le refus sans "motif légitime" de certaines prestations du PAP est pénalisé conformément au Code du travail (R 19 et 20) »⁴². Mais certaines prestations de l'ANPE nécessitant un financement de l'Assedic sont attribuées exclusivement aux signataires d'un PAP. Cependant, depuis 2005⁴³, le nouveau régime des « peines », parce qu'il est aujourd'hui plus gradué, conduit à un recours plus fréquent à la sanction : les conseillers de l'ANPE, appelés à signaler les comportements jugés *passifs* des demandeurs d'emploi, déclarent de ce fait s'y refuser moins. Ils ont même un mot pour ça : ils disent qu'ils « *peignent* » la liste des demandeurs d'emploi. Toutefois, ils se déclarent gênés d'une logique qui les place dans une situation « *intenable* » : être à la fois « *l'avocat, le flic et le juge* »⁴⁴ (conseiller ANPE). Le refus de signer un « contrat d'accompagnement »⁴⁵ (nécessairement proposé pour les chômeurs de plus de quatre mois), pour bénéficier d'une prestation d'orientation de l'ANPE peut être considéré comme une insuffisance de recherche d'emploi et tomber ainsi sous le coup du nouveau régime de sanction. Dans ces conditions et le plus souvent de façon implicite, conseillers et chômeurs s'accordent sur ce qui leur apparaît comme un intérêt mutuel bien compris : proposer ce qui est acceptable, accepter ce qui est proposé. Tout en reconnaissant aux conseillers l'ingratitude de leur travail – « *ils sont la cinquième roue du carrosse, ils ont un rôle pas facile* » –, les chômeurs leur reprochent souvent leur impuissance et vont parfois jusqu'à les désigner, en faisant référence explicite au nouveau système de sanction, comme complices d'un système de contrôle social⁴⁶ qui les dépasse eux-mêmes : « *On a un peu la haine de l'ANPE. On est fliqué ! Ils font du flicage depuis août, pour faire baisser les chiffres du chômage. C'est pas les chômeurs qu'il faut contrôler ! Qui contrôle l'ANPE ?* » (Demandeur d'emploi).

Dans ce contexte renouvelé, la signature de contrat (que ce soit le PAP-PARE mais aussi le « contrat d'accompagnement » liant un demandeur d'emploi à un prestataire sous-traitant de l'ANPE), est aujourd'hui considérée de façon différente par les personnes concernées. S'il est perçu comme une formalité « administrative » par ses signataires les plus anciens, les plus récents le considèrent comme contraignant car il engage à une attitude *active* sous peine de sanction effective. Ainsi, pour apprécier le caractère plus ou moins *actif* de la recherche d'emploi, la circulaire précise que les services doivent apprécier les démarches engagées à l'initiative du demandeur d'emploi « ou à celle des agents du service public de l'emploi » : au titre de ces démarches, elle mentionne explicitement les « candidatures envoyées, relevés de

⁴¹ Toutefois, cette contractualisation n'est pas apparue avec le PARE mais bien antérieurement, avec le contrat d'insertion dans le cadre du revenu minimum d'insertion.

⁴² « Les personnes refusant sans motif légitime de répondre à une convocation ou de suivre une action d'aide à la recherche d'emploi émanant des services de l'État chargés de l'emploi, de l'ANPE, de l'Alfa ou de l'Assedic peuvent être radiées » (<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N448.xhtml>).

⁴³ Décret 2005-915 du 2 août 2005 relatif à la réforme du suivi de la recherche d'emploi et sa circulaire d'application, DGEFP n° 2005-33 du 5 septembre 2005.

⁴⁴ Deux syndicats de salariés des Assedic et de l'ANPE ont appelés les agents à se mettre en grève le mardi 24 janvier 2006 pour manifester leur désaccord sur le nouveau régime de contrôle et de sanction.

⁴⁵ Le « contrat d'accompagnement » est signé par un demandeur d'emploi et un prestataire sous-traitant de l'ANPE pour chaque prestation. Il ne concerne que la prestation fournie, ponctuelle.

⁴⁶ Depuis janvier 2006, les conseillers doivent convoquer mensuellement les chômeurs sans emploi depuis 4 mois. Ces derniers doivent rendre compte de leur démarche active de recherche.

démarches sur internet » mais également la « participation à des sessions d'aide à la recherche d'emploi ». Dans ces conditions, le refus de signer un « contrat d'accompagnement » pour bénéficier d'une prestation d'orientation de l'ANPE ou celui d'un contrat aidé peuvent être considérés comme une insuffisance de recherche d'emploi et tomber sous le coup du nouveau régime de sanction. De plus, le « contrat d'accompagnement » est obligatoire dans sa signature, si ce n'est *de jure* au moins *de facto*.

La dimension contractuelle, plus particulièrement sur une prestation de type « Objectif projet »⁴⁷, apparaît artificielle, et répondre à une logique de contrainte plus souvent que de volontariat : « *entre le volontariat et l'obligation : je ne me suis pas senti de refuser. Ils nous font comprendre que c'est ça et pas autre chose. On n'a pas de travail pour vous donc...* » (bénéficiaire OPG). Ou bien encore : « *L'ANPE ne m'a pas vraiment laissé le choix. Elle m'a parlé du BCA mais m'a conseillé de faire l'OPG. J'étais sceptique, trois mois, c'est long, et moi c'est un emploi que je cherchais* » (bénéficiaire OPG).

Un contrat quasi obligatoire donc, avec un « consentement » plus habituellement « accepté », que « volontaire ». Fréquemment sceptiques à l'entrée dans le dispositif, les bénéficiaires insistent pour la plupart sur l'importance finalement cruciale de ce temps de retour sur leur expérience et de mise au point d'un choix ou d'un projet professionnel, préalable pour eux à l'engagement d'un parcours efficace pour un retour vers l'emploi : « *Quand je suis entré en BCA [bilan de compétence approfondi], je pensais que j'allais perdre mon temps. Mais en fait ça m'a été utile, j'ai pu faire un choix. Je me suis engagé dans une relation d'aide pour faire un choix, pour y voir plus clair, pas pour retrouver un boulot* ». Ou encore : « *J'avais un sentiment de perte de temps mais finalement ça m'a été utile* » (bénéficiaire OPG). Toutefois, les mêmes semblent souvent un peu déçus, le temps de la remotivation laissant place à celui de la recherche d'emploi et à la cruauté du marché du travail : « *Je m'attendais à trouver plus vite parce que mon choix était clair, mais ça n'a pas été le cas parce que le marché du travail est ce qu'il est* » (bénéficiaire OPG).

Ceci ne va pas sans interroger les bénéficiaires de prestations⁴⁸, souvent convaincus de faire l'objet d'une pression diffuse exercée par les conseillers, de l'agence ou sous-traitant : leur éthique professionnelle peut ainsi être mise en cause et faire l'objet de violentes critiques en même temps que ce que l'on reconnaîtra comme la remarchandisation du travail : « *On n'est pas des bouche-trous, on ne doit pas être orienté vers là où il y a de l'offre sans considérer notre envie. Plus personne n'a un vrai métier ni un vrai emploi, on a juste du travail* » (bénéficiaire OPG)⁴⁹.

En résumé, les prestations délivrées dans le cadre du PAP, parmi lesquelles l'orientation professionnelle, doivent conduire à sortir du chômage pour occuper un *emploi convenable*. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un *droit* à occuper un emploi convenable mais d'une obligation définie tacitement à accepter un travail décent pour des chômeurs en contrepartie d'une indemnisation. De mesures « actives » accompagnant la recherche d'emploi, on aboutit à « activer » les chômeurs dans leur retour à l'emploi. L'orientation professionnelle est donc interrogée, dans ce cadre, dans sa capacité à prendre en compte le projet professionnel du demandeur d'emploi et dans les contraintes qu'elle fait peser sur le retour à l'emploi.

⁴⁷ Le bilan de compétence approfondi (BCA) met un accent plus fort sur l'orientation « positionnement », alors que l'Objectif projet (OP) est plus dynamique, plus « accompagnement », plus immédiatement orienté vers l'emploi. Les prestations sont présentées plus en détails dans la partie 2.

⁴⁸ Soulignons que le contenu des prestations d'accompagnement renforcé se fait plus « actif », conformément à leur cahier des charges : BCA, mais surtout OP, intègrent une dimension orientée vers l'emploi, notamment en incluant dans leur temps calendaire la mise en contact effective avec les entreprises. Le nouveau cahier des charges des prestations d'accompagnement renforcé de l'ANPE inclut désormais un temps de découverte et de validation des choix en entreprise par l'immersion et la mise en situation. Les professionnels, conseillers de l'ANPE et consultants sous-traitants, mais aussi co-traitants dans une moindre mesure (Afp), font leur cette logique d'orientation en dynamique.

⁴⁹ Notre interlocuteur entretient une relation d'expérience douloureuse, avec l'orientation : « À la fin de 3^{ème}, j'étais en ZEP. Tous le monde est casé en voie pro ou technique. Ils ont dit que je n'y arriverai pas ailleurs. On a cru bon de les écouter. »

2.3. L'orientation dans le cadre de la formation tout au long de la vie

2.3.1. L'information et l'orientation, indissociable de la formation

Comme nous le disions précédemment, l'activation n'est qu'une des facettes de la *mobilisation* de la force de travail, mobilisation *objective* (augmentation du taux d'emploi, quelle que soit la qualité de cet emploi), mais aussi *subjective* (changement d'attitude au regard du marché du travail). Alors que l'activation s'adresse en premier lieu aux demandeurs d'emploi et bénéficiaires d'aide sociale, nous envisageons ici les salariés en activité. Ainsi, la « formation tout au long de la vie » a, si ce n'est impulsé, du moins amplifié l'expansion de l'orientation. En effet, l'orientation (au sens où nous l'avons définie) s'envisage aussi de façon préventive pour anticiper les transitions professionnelles et faire de l'individu, un « petit entrepreneur de lui-même » soucieux de maintenir et développer son capital humain tout au long de sa vie professionnelle.

En France, le passage de la « formation continue » à la « formation tout au long de la vie professionnelle » dans le nouveau dispositif institutionnel consacré par la loi du 4 mai 2004 illustre cette orientation. Cette loi qui réforme le système institutionnel de formation continue, fait suite à l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à « l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle ». Cet accord (« historique » ?⁵⁰) mettait un terme à trois ans de négociations chaotiques pendant lesquelles les organisations syndicales se sont affrontées sur la prise en charge de la formation (par l'individu, l'entreprise, les deux conjointement) avant de recueillir l'accord de toutes les confédérations représentatives au niveau national. Deux dimensions (en partie liées) peuvent être mises en exergue : la place centrale accordée à l'information et l'orientation d'une part, et l'individualisation et la responsabilisation du salarié d'autre part.

Par l'intitulé même de l'accord, « formation tout au long de la vie professionnelle », on constate que l'information et l'orientation sont indissociables de la formation : « *Intégrée dans une logique processuelle, la formation tout au long de la vie professionnelle comprend l'information, l'orientation et la formation* » (Maggi-Germain 2004). Ainsi, les entretiens professionnels, les bilans de compétences, la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou encore le « passeport formation » sont autant de dispositifs en amont de la formation et devant faciliter son accès. Le premier chapitre de l'accord intitulé « information et orientation tout au long de la vie » exprime l'importance que les partenaires sociaux ont voulu accorder à cette question. Outre les dispositifs précités et destinés aux salariés, la création d'observatoires prospectifs des métiers et des qualifications dans chaque branche professionnelle doit permettre aux entreprises de mieux définir en amont leurs besoins de qualification et les politiques de formation adéquates, et aux salariés de bâtir des projets professionnels adéquats.

L'introduction explicite de l'AIO est liée au passage d'une vision statique de la formation, parenthèse dans une vie professionnelle, à la vision dynamique d'un parcours professionnel où s'intègre, entre autres, la formation. Tous les acteurs de la formation professionnelle continue sont invités, par l'accord, à contribuer à la mise en œuvre de ce parcours professionnel, que ce soit par une meilleure information sur les dispositifs existants, par la fourniture de services d'orientation ou par un accompagnement du salarié dans certaines étapes de son parcours.

L'information fait l'objet d'une attention particulière : « Relié à l'objectif de prévention, le devoir d'information [qui] se mue dans certains articles en véritable obligation juridique » (Maggi-Germain, op.cit.). En outre, elle n'est pas du seul ressort de la puissance publique. Ainsi, l'employeur qui licencie est tenu d'informer le salarié de ses droits en matière de droit individuel à la formation (DIF) ; il en va de même pour les salariés en CDD. L'accord attribue aussi au Fongecif une mission d'information sur les dispositifs de formation, de VAE et de BC. D'autres acteurs ont un rôle moins bien défini en la matière : les instances représentatives du personnel, comme le personnel d'encadrement, sont appelés « à assurer le développement de la formation professionnelle notamment par l'information des salariés sur les dispositifs de formation ainsi que par leur accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet professionnel ».

⁵⁰ Pour reprendre le titre interrogatif de V. Merle dans *Droit social*, mai 2004. Il considère en effet que l'accord ne modifie pas les grands principes à la base du système institutionnel de formation continue bâti dans les années 70 mais crée les conditions d'une transformation de leur usage, et notamment d'une meilleure articulation entre accès à la formation et la construction de parcours professionnels.

L'accompagnement personnalisé du salarié est également mis en avant. Le Fongecif voit, là encore, son action précisée : il doit proposer au salarié un « accompagnement dans le choix de son orientation professionnelle » et un « appui à l'élaboration de son projet ». L'accompagnement tendant à devenir une prestation, au même titre que la formation, imputable au budget de formation de l'entreprise, l'enjeu financier n'est pas négligeable.

2.3.2. Le « salarié acteur de sa formation »

L'accord prône le principe du « salarié acteur de sa formation » ; son évolution professionnelle dépend donc de sa capacité à mobiliser les dispositifs et services existants. La notion de « projet professionnel » est explicitement introduite dans l'accord et renforce le caractère individualisé et personnalisé de la position sur le marché du travail. Celle-ci est moins le résultat de rapports de force économiques et sociaux, générateurs de chômage, de précarité et parfois « d'exclusion », que de « mauvais calculs » d'un agent économique rationnel censé mobiliser les ressources existantes au service d'un projet professionnel « réaliste ». Ainsi, l'accord précise que le projet d'un salarié doit tenir compte « *non seulement des besoins en qualification de son entreprise ou, plus généralement de ceux du monde économique, mais aussi de sa propre ambition de développer ses connaissances, ses compétences et ses aptitudes professionnelles* ».

Dès lors que les ressources existent et sont portées à la connaissance de l'individu, l'échec peut être attribué à son manque de discernement. Le principe du « salarié acteur de sa formation » introduit par là l'initiative individuelle comme moteur des évolutions professionnelles et la "responsabilisation" de l'individu dans le maintien et le perfectionnement de ses connaissances. La mise en place du droit individuel à la formation (DIF) illustre à la fois l'ambition et l'ambiguïté de ce projet : chaque salarié se voit attribuer un crédit de 20 heures de formation par an, cumulables sur 6 ans. Cependant, ce « droit » (ouvert pour les salariés embauchés sur des contrats à durée indéterminée et présentant une ancienneté d'au moins un an dans l'entreprise) ne peut être exercé qu'à l'initiative du salarié avec l'accord de l'employeur. Cela renvoie donc au salarié la capacité à se saisir de cette opportunité et de « s'orienter » dans le choix des formations lui permettant de « se développer » professionnellement.

Activation, individualisation, responsabilisation sont les maîtres-mots d'une politique où la personne (demandeur d'emploi, licencié économique, salarié désireux ou contraint à une mobilité) doit mobiliser les services existants dans une démarche active de mobilité professionnelle. Dans ce cadre, les services AIO sont appelés à occuper une place cruciale : ils concourent à améliorer l'information et la fluidité du marché du travail.

2.3.3. Les salariés : entre discours et injonction

Le discours sur la mobilisation s'est exprimé de façon croissante ces dernières années, et comme on vient de le voir, plus particulièrement depuis le vote de la loi sur la formation professionnelle en 2004. Il s'adresse surtout aux salariés en activité et est véhiculé par les structures qui les concernent au premier chef, CIBC, Fongecif et cabinet d'outplacement.

Ce discours sur la mobilisation promeut un salarié qui, face au fonctionnement et aux aléas du marché du travail (conjoncture économique, précarité de l'emploi, obsolescence des qualifications...) adopte un comportement dynamique et anticipatif. Les dispositifs institutionnels tels que le bilan de compétences ou le congé individuel de formation (CIF) sont là, à *son initiative*, pour l'aider à maîtriser sa carrière et à réaliser ses « projets professionnels ».

Ce discours est repris à des degrés divers par les structures et leurs professionnels. Dans les **CIBC** dont le cœur de métier est d'effectuer du bilan de compétences pour des salariés, ce discours est moins prégnant au profit d'une attention sur l'individu (et pas seulement le « travailleur »). Ainsi, pour une conseillère, un bilan réussi c'est « *quand la personne a trouvé un équilibre entre ses intérêts, ses contraintes, le marché de l'emploi et quand la personne sait ce qu'elle va faire en sortant, quand c'est très clair, qu'il n'y a plus de zones d'ombre* ». Comme nous le verrons plus loin, le discours est susceptible de changer avec la montée en charge des BCA pour les demandeurs d'emploi depuis 2001⁵¹.

⁵¹ En effectifs concernés, le BC pour les salariés représente en 2004 la moitié des effectifs de BCA (70 contre 132). Au total, 11 % seulement des personnes « traitées » dans le CIBC étudié ont fait un BC en 2004 (Voir cas 3).

Dans les **Fongecif**, le discours sur la mobilisation est un peu plus présent ; cela est probablement dû à la demande d'un financement qui doit être motivée par l'existence d'un « projet professionnel » valide. L'attitude du salarié demandeur (dynamique, volontaire, autonome) est valorisée, et les contraintes du marché du travail sont toujours présentes (débouchés dans le métier visé, secteurs en tension...). Les conseillers insistent d'ailleurs sur « le bon sens » et l'attitude qui consiste à « responsabiliser les gens ». Une conseillère nous livre quelques-uns de ses credo : « *Soyez exigeant, saisissez votre chance, soyez acteur de votre projet* ».

C'est dans le **cabinet d'outplacement** que le discours sur la mobilisation est le plus affiché ; il transparaît dans les services proposés qui exhorte le salarié « à gérer sa carrière ». Dans ce cas, ce discours s'adresse en premier lieu aux cadres et managers de grands groupes, clients privilégiés du cabinet, et ce discours est aussi celui véhiculé par les politiques managériales des firmes qui ont recours à ces structures pour des conseils en ressources humaines et dans l'accompagnement de leurs mobilités internes. Le discours sur la mobilisation servi aux salariés « clients » de ces structures ne s'accompagne pas d'obligation formelle (à faire ou participer à certains services), ni d'engagement formalisé. De plus, le service demeure plutôt individualisé et centré sur l'individu, plus ou moins en lien avec son organisation.

Bien que s'adressant en premier lieu aux salariés en activité, ces structures s'intéressent aussi aux salariés licenciés économiques et aux demandeurs d'emploi. Ainsi, les CIBC dispensent des BCA aux demandeurs d'emploi ; les Fongecif sont amenés à conseiller des salariés sur le point d'être licenciés. Quant aux cabinets d'outplacement, une part de leur activité consiste précisément à « accompagner » des licenciements collectifs. S'agissant de ce « public » de licenciés économiques et de demandeurs d'emploi, le discours qui leur est adressé par les structures vise à ce qu'ils acquièrent une attitude « positive et réaliste ». La thématique de l'activation (avoir une démarche « active » en contrepartie du fait de recevoir une allocation ou indemnité) resurgit. Elle percute et perturbe la « philosophie » des professionnels des CIBC qui sont psychologues avant d'être des « conseillers » en retour à l'emploi : « *Dans les CIBC on faisait du bilan de compétences, vraiment, avec une réflexion sur la personne, sur les outils, avec le BCA on fait de l'insertion, c'est pas du bilan de compétences pour moi* » (conseillère CIBC). Elle trouble peu les professionnels des Fongecif qui doivent gérer le flux des demandes de financement de CIF et reçoivent peu de demandeurs d'emploi. Elle est parfaitement assumée par les professionnels du cabinet d'outplacement qui en font un argument de vente de leurs prestations ; l'activation est présentée comme le moyen de réduire le temps de recherche d'emploi et donc d'indemnisation. Cela se traduit en pratique de plusieurs manières. Dans les « contenus » des prestations : les services d'outplacement incluent explicitement des phases dites « d'activation » où il s'agit, une fois le projet professionnel ciblé, de promouvoir une attitude dynamique et combative associée à des techniques de recherche d'emploi et de présentation de soi-même. Dans un engagement contractuel formalisé par une convention qui précise les droits et les devoirs de chacun. Dans la pratique professionnelle : elle est tendue vers le retour à l'emploi rapide alors que le temps de l'orientation serait plus long.

Encadré 3

LA CONVENTION D'ADHÉSION POUR LES LICENCIÉS ÉCONOMIQUES

L'engagement tripartite – entreprise, cabinet d'outplacement et salarié – spécifique au plan social considéré fait généralement l'objet d'une « **convention d'adhésion** » signée par les trois parties.

Extraits :

Principe – « Le candidat adhérent doit être volontaire, décidé à être actif dans ses démarches de recherche d'emploi et à mobiliser toute son énergie sur ce projet ».

Prestation – Le cabinet s'engage à apporter au candidat la proposition d'une ou plusieurs Offres valables d'emploi c'est à dire une proposition de poste détectée par le cabinet X, en CDI ou en CDD d'au moins 6 mois, ayant abouti à un entretien de recrutement (poste adapté aux compétences et rétribué à un taux de salaire pratiqué dans la profession et la région et ne pouvant être inférieur de plus de 20 % de la précédente rémunération).

Confidentialité – Un reporting régulier est cependant prévu pour tenir l'entreprise informée de l'avancement des démarches du candidat.

Obligations du candidat – La mission du cabinet X peut être définitivement interrompue après accord de l'entreprise cliente dans les cas suivants : pour manque de motivation manifeste du candidat (ne pas répondre aux convocations de la cellule de reclassement externe, ne pas se rendre en entretien d'embauche sans raison légitime), pour des aspirations en décalage réel avec le marché de l'emploi (salaire, mobilité, refus répétés de postes en adéquation)...

Pour conclure sur ce point, le regain d'intérêt pour l'orientation professionnelle des adultes en France comme en Europe ne doit pas masquer le fait que celle-ci vient d'une longue tradition dans notre pays, tradition qui se traduit notamment par l'existence d'un champ professionnel structuré et d'institutions pratiquant à titre principal ou secondaire, plus ou moins explicitement, l'orientation professionnelle. Si les discours européens prônent l'orientation tout au long de la vie professionnelle, force est de constater qu'il n'existe pas de « politique publique d'orientation » mais un champ d'intervention publique segmenté. Le principal clivage tient à la présence tutélaire du ministère de l'Éducation d'une part, et de celui de l'emploi d'autre part. Mais aussi à une segmentation des intervenants institutionnels par public : demandeur d'emploi, salariés, licenciés économiques, jeunes sans qualification... La représentation de l'orientation professionnelle (i.e. le champ AIO tel qu'il est nommé en France), comme fonction(s) et pratiques, est rendu opaque par la multiplicité des acteurs et l'absence de régulation, au niveau national comme régional.

Pourtant, tous les acteurs confirment que la préoccupation pour l'orientation professionnelle des adultes s'intensifie avec la parution de nombreux rapports provenant d'organisations éminentes (Commission européenne, Cédefop, OCDE, Banque mondiale) sur la question. Comment expliquer ce regain d'intérêt ? Nous avons mis en évidence l'élément principal de ce contexte, la diffusion de l'activation comme paradigme d'intervention publique. Si l'activation concerne en premier lieu les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires d'aide sociale, le discours sur « l'État social actif » dépasse l'objectif de lutte contre le chômage pour viser celui de la mobilisation de la force de travail et une nouvelle attitude face aux risques sociaux. L'orientation professionnelle des adultes apparaît comme devant exercer une fonction de médiation visant l'amélioration de l'employabilité et de la mobilité des travailleurs privés d'emploi, mais également à favoriser l'organisation des transitions entre différentes situations sur le marché du travail.

Ce discours volontariste se diffuse en France comme dans les autres pays capitalistes développés, et se traduit par des politiques et programmes divers compte tenu des spécificités des institutions, des États-providence, des marchés du travail et des compromis sociaux à l'œuvre. Il semble incontestable qu'il imprègne les pratiques comme en témoignent les dispositions des conventions chômage qui se succèdent depuis 2001.

Nous envisageons à présent les manières dont l'orientation professionnelle est mise en pratiques par ses acteurs (privé, public) et les relations qui les unissent. Comme nous l'avons dit, la Stratégie européenne de l'emploi n'oriente pas seulement le contenu des politiques mais également leur gouvernance et mise en œuvre. Deux tendances sont à l'œuvre : la markétisation et le managérialisme de ces programmes.

Partie 2

Le quasi-marché de l'orientation

Les relations économiques dans le champ de l'orientation professionnelle ont fait l'objet d'une étude approfondie. Outre l'intérêt de les mettre à jour, une des hypothèses de notre étude était la suivante : ce que l'orientation professionnelle des adultes produit, c'est-à-dire dans quelle mesure et de quelles manières l'orientation agit sur les transitions professionnelles, est largement déterminé par les arrangements institutionnels, les stratégies des prestataires et l'organisation des relations entre eux. Il s'avère que la forme d'organisation qui domine ces relations est celle du quasi-marché : des individus agissent comme des clients face à une offre de service mais, contrairement à un marché « normal », le pouvoir d'achat ne provient pas directement des consommateurs mais de l'État – ou d'un autre tiers financeur. Cette caractérisation des relations économiques doit néanmoins être nuancée selon que ces services s'adressent aux demandeurs d'emploi ou aux salariés. En outre, les modes d'organisation et de fourniture des services d'orientation ne peuvent pas être tenus pour indépendants de l'agenda politique européen en matière de réforme des modes d'action publique. Cet agenda encourage, au travers du « New public management », une participation plus importante du secteur privé dans la fourniture de services publics ou financés par des fonds publics. Toutefois, il s'agit de dynamiques qui sont en partie déconnectées de celles qui conduisent à mettre en avant le rôle de l'orientation dans les politiques d'emploi et de formation.

1. Position relative des offreurs sur le marché et modes de régulation de leurs relations

1.1. Des logiques d'actions et des objectifs qui restent propres à chaque institution

Comme nous l'avons vu, les opérateurs de services d'orientation professionnelle des adultes sont de natures très diverses notamment de par leurs missions, leur rattachement institutionnel et leur place dans la configuration générale du champ AIO. Les études et rapports⁵² sur le sujet font ainsi état d'une grande dispersion et d'une segmentation de l'offre, déjà partiellement mise en évidence dans notre première partie avec une segmentation essentiellement par public en France, ayant comme conséquence un manque de transparence et de lisibilité du champ de l'AIO. Pour tenter d'en avoir une vision plus claire, deux dimensions peuvent caractériser ces offreurs de l'orientation professionnelle des adultes. Une première distinction s'opère entre les structures qui s'adressent *plutôt* à un public de demandeurs d'emploi ou appartenant à des groupes dits « spécifiques » c'est-à-dire discriminés sur le marché du travail du fait de caractéristiques particulières (sexe, handicap, migrants...), et celles qui s'adressent *plutôt* aux actifs occupés. Certaines structures (comme l'ANPE, l'Afpa ou encore les Fongecif) sont en capacité d'informer et d'orienter *tous* les publics. Néanmoins et en pratique, elles accueillent un public « privilégié », tant par savoir-faire et que par une forme d'auto-sélection des personnes concernées. Une seconde distinction peut être opérée entre les structures qui prescrivent et qui financent, tout en ayant par ailleurs une activité d'orientation mais qui s'apparente davantage à de l'accompagnement, et celles qui ne font « que » délivrer les prestations d'orientation⁵³.

⁵² Cedefop, Rapport du CCREFP, Etude Afpa-INOIP.

⁵³ Nous ne reviendrons pas dans cette partie sur les CIO qui, s'ils occupent une place prépondérante dans le champ de l'orientation, sont avant tout tournés vers un public scolaire.

Tableau 1
LES PRINCIPAUX PRESTATAIRES DE SERVICES D'ORIENTATION

Position sur le marché Public visé	Prescripteurs/financeurs	Fournisseurs
Demandeurs d'emploi et publics dits spécifiques (handicapés, migrants...)	ANPE ML-PAIO	ANPE Afp ML-PAIO MIFE (Maison de l'information sur la formation et l'emploi)
	PLIE AGEFIPH-Cap Emploi PRIC	Centre de bilan EN PRIC BAIE CIDDF CIBC Autres structures sous-traitantes de l'ANPE
Salariés	Fongecif Organismes consulaires PRIC	CIBC Cabinet d'outplacement Autres structures privées Centre de bilan EN PRIC

Gris =SPE

En gras = les structures ayant fait l'objet d'investigations dans le cadre de notre étude.

Dans cette configuration, le Service public de l'emploi⁵⁴ demeure en France le principal prestataire d'orientation professionnelle des actifs, et notamment des demandeurs d'emploi (cf. tableau N).

1.1.1. Prescripteurs et fournisseurs de prestations d'orientation professionnelle⁵⁵ pour les demandeurs d'emploi et les publics dits spécifiques

L'ANPE est le principal prescripteur/financeur des services d'orientation pour les demandeurs d'emploi. Rappelons que l'ANPE a en charge la traduction opérationnelle des objectifs et des mesures inscrites au PNAE. Pour ce faire, l'Agence (tout comme l'Afpa), contractualise avec l'État un plan pluriannuel précisant objectifs et moyens appelé « Contrat de Progrès »⁵⁶. Comme nous l'avons dit précédemment, la mission de placement des demandeurs d'emploi a connu, de manière concomitante à la mise en œuvre du PARE-PAP, un renouvellement de ses services qui a conduit à décliner ses prestations en fonction de l'intensité des besoins de la personne et de son degré d'autonomie. C'est à la suite d'un entretien, obligatoire, entre le conseiller ANPE et le demandeur d'emploi qu'est posé le diagnostic sur le degré d'autonomie de la personne et ses besoins en matière d'aide à la recherche d'emploi. Selon ce diagnostic, un demandeur d'emploi considéré comme « autonome » se verra proposer des guides et fiches techniques pour l'aider à cibler les secteurs d'activité et les entreprises à contacter. Un appui ponctuel peut ensuite être proposé aux demandeurs d'emploi sous forme d'ateliers d'une demi-journée (par exemple : « je recherche des offres d'emploi et j'y réponds », « je bâtis mon projet professionnel »). Enfin, pour les moins « autonomes », un accompagnement personnalisé incluant des prestations telles que le bilan de compétences approfondi et les

⁵⁴ Selon l'article L.311-1 du Code du travail, le SPE comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il est assuré par les services de l'État chargés de l'emploi, l'ANPE et l'Afpa. Il est également assuré par les organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21 dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres. Les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au SPE dans les conditions prévues aux articles L.311-9 et suivants. Peuvent également participer au SPE les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes liés à l'État par une convention prévue à l'article L. 322-4-16, les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privées mentionnées à l'article L. 312-1.

⁵⁵ Il ne s'agit pas ici de dérouler l'ensemble des prestations délivrées par chaque organisme mais de retenir une prestation illustrative de l'activité d'orientation.

⁵⁶ Le contrat de progrès est le document qui régit les activités de l'opérateur (ici l'ANPE) pour le commanditaire (l'État). L'existence de contrats de progrès pluriannuels se traduit par une stabilité des moyens et une évaluation des services produits en contrepartie de la subvention reçue. Ceci se répercute sur les relations de sous-traitance qu'entretient l'ANPE avec ses prestataires externes.

« Objectif Projet », « Objectif Emploi » peut être proposé (voir ci-dessous). Pour ces dernières prestations, l'ANPE est le plus souvent prescripteur et fait réaliser par des sous-traitants le service pour des raisons de compétence et de capacité (voir Balmay 2004).

Prestations ANPE

Le **suivi du demandeur d'emploi** concerne tout demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE. Il doit avoir un premier entretien avec un conseiller au cours duquel est défini et signé son Projet personnalisé d'accès à l'emploi. La mise en œuvre de ce projet est ensuite suivie et réajustée au cours d'entretiens mensuels obligatoires.

Le « portefeuille » d'un conseiller comporte au maximum 130 demandeurs d'emploi. 14 millions d'entretiens ont été réalisés en 2005.

Le **bilan de compétences approfondi (BCA)** a pour objectif est d'analyser les compétences professionnelles, les aptitudes personnelles et les motivations du demandeur d'emploi afin de l'aider à définir un projet professionnel et, le cas échéant un projet de formation. L'objectif du BCA est un retour à court terme à l'emploi. Il est prescrit par le conseiller ANPE. Sa mise en œuvre est déléguée à un prestataire, en l'occurrence, dans le cas étudié, un CIBC (Centre interinstitutionnel de bilans de compétences : il y a plus de 150 CIBC en France). 155 000 BCA ont été réalisés en 2003.

L'**Objectif projet groupe** (OPG, FR5/AQ) et l'**Objectif projet** visent à permettre aux demandeurs d'emploi d'élaborer un projet professionnel « réalisable » et, à la différence du BCA, de commencer à le mettre en œuvre. La prescription résulte d'une décision de l'ANPE qui oriente le demandeur d'emploi vers un prestataire. Dans les cas étudiés, les prestataires sont un cabinet de conseil privé et un organisme à but non lucratif : le CIDFF (Centre d'information sur les droits des femmes et des familles).

L'**Afpa** est, au nom du développement de la complémentarité des services du SPE, un des principaux « fournisseurs » de l'ANPE. Pour répondre à la demande alimentée par la mise en œuvre du Plan d'action personnalisé de l'ANPE, l'Afpa a ainsi développé depuis 1999 un service personnalisé d'appui à la définition du projet de formation (le « S2 »), qui participe au service intégré Afpa/ANPE d'appui au projet professionnel. Mais peuvent aussi être dirigées vers ce service des personnes relevant de « publics spécifiques » (handicapés, jeunes sans qualification...) et prises en charge par des structures spécialisées (Cap Emploi, ML-PAIO).

Prestation Afpa

Le **Service d'appui à la définition d'un projet de formation (programme « S2 »)** est destiné aux demandeurs d'emplois qui y accèdent via leur conseiller ANPE.

Au-delà des publics ANPE relevant du PAP/ND, l'Afpa accueille également sur ce service « S2 » les personnes accompagnées par les structures spécialisées sur certains publics (travailleurs handicapés, jeunes sans qualification, femmes). Cet appui fait suite à un entretien réalisé par un conseiller de l'ANPE ayant identifié un déficit de compétence ou de qualification qui peut être compensé par un parcours de formation comportant des actions de formation dispensées par l'Afpa ou par tout autre organisme de formation. La construction du parcours peut aussi justifier d'une démarche de validation des acquis de l'expérience.

Ce programme est pris en charge par les « services d'orientation professionnelle » de l'Afpa. 200 000 prestations de ce type ont été délivrées en 2005.

Le « circuit » des demandeurs d'emploi entre l'ANPE et l'Afpa apparaît assez routinisé : l'Agence effectue le « tri » des demandeurs d'emploi et oriente vers l'Afpa ceux pour qui un besoin de formation a été détecté. Dans la prescription de formation, la logique à l'œuvre privilégie dans l'ordre : l'offre Afpa (longue, puis courte⁵⁷), le recours à un autre prestataire de formation, et, en dernier recours, le retour à l'ANPE pour prescription d'un appui à l'orientation plus lourd (si le projet professionnel de la personne accueillie n'est pas jugé suffisamment clair pour justifier l'engagement d'un parcours, le psychologue du travail renverra le candidat à l'ANPE qui lui prescrira alors un parcours d'orientation de type OPI, OPG, ou tout autre dispositif

⁵⁷ Globalement, les formations offertes par l'Afpa restent encore des formations de longue durée (jusqu'à 1 500 heures) quand les partenaires sociaux et les financeurs, en particulier les ASSEDIC, cherchent à limiter leur durée en ne finançant pas de parcours au-delà de 600 heures. L'Afpa tient évidemment compte de cette nouvelle donne en développant une offre sur ce format court.

jugé pertinent). Ce retour vers l'ANPE peut n'être que provisoire, l'ANPE pouvant prescrire en réponse un bilan de compétences ou un bilan de compétences approfondi, prestations pour lesquelles l'Afpa est aussi habilitée mais qui ne représentent qu'une part marginale de son activité (moins de 20%).

Le souci pour l'Afpa de « remplir ses stages de formation » tient au contrat de progrès qui le lie à l'État et aux indicateurs de performance qui sont utilisés pour évaluer son activité (Gelot et Gautier 2005). Ainsi, tout en étant porteur d'une logique de service public, il doit atteindre les objectifs fixés par le contrat de progrès en tant qu'organisme de formation. De plus, il faut considérer que les publics accueillis par l'Afpa sont, conformément aux objectifs du PNAE, les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi (CLD, RMIstes, etc.) : or, ces personnes, le plus souvent sans ressources substantielles ou bientôt en fin de droit, préféreront elles-mêmes un parcours long et rémunéré à une formation courte d'adaptation...

L'Afpa se trouve ainsi face à des tensions sur le sens de son activité, notamment compte tenu de ses rapports avec l'ANPE. Sa mission se restreint aujourd'hui à la construction du *projet de formation* et non à celle du *projet professionnel*, prise en charge par l'ANPE. Cela peut paraître paradoxal dans la mesure où l'Afpa peut s'appuyer sur une double spécificité : la présence de psychologues du travail et une connaissance fine des métiers et de leurs référentiels. De plus, sa position est en tension entre d'un côté la pression du flux du public en difficulté envoyé par l'ANPE, et de l'autre, un dispositif de formation à « sécuriser », et qui ne répond pas forcément au profil du public.

Les **Missions locales** revendiquent, depuis leur création, une fonction d'accompagnement des jeunes (16-25 ans) au sens large. Les Missions locales et PAIO ont été les organismes pilotes des parcours d'insertion, et chargés de leur coordination. L'accompagnement effectif du jeune était pour sa part réalisé en interne, ou externalisé à un opérateur tenu de respecter un cahier des charges et avec une obligation de résultat. Ce sont également les Missions locales qui prescrivent des prestations d'orientation destinées au public jeune et financés par les conseils régionaux.

De statut associatif, leur présidence est assurée par un élu d'une collectivité territoriale participant à leur financement. Elles relèvent d'une construction interinstitutionnelle associant les partenaires sociaux et mobilisant au niveau d'une ville, de plusieurs communes ou d'un bassin d'emploi, les partenaires publics ou privés concernés par les problèmes que peuvent rencontrer les jeunes (formation, emploi, logement, santé, etc.).

Les publics jeunes accueillis par les Missions locales sont les publics sortis depuis plus d'un an du système scolaire, période pendant laquelle ce sont encore les services académiques (la mission générale d'insertion), qui sont censés assurer le suivi des personnes récemment déscolarisées. Ces jeunes s'adressent à la ML soit directement soit indirectement, c'est-à-dire dirigés par l'ANPE du fait de leur âge. Les conseillers de la ML réalisent l'ingénierie du parcours en interne à la structure, puis orientent le bénéficiaire vers les structures partenaires qui interviennent donc pour la réalisation de prestations particulières, un bilan de compétences, un parcours de formation ou de tout autre accompagnement spécifique. Les Missions locales sont donc potentiellement prescriptrices et fournisseurs de prestations d'orientation. Certaines ont même créé en interne des prestations spécifiques d'orientation professionnelle telle que Pass'Avenir (cf. ci-dessous).

Prestation Mission locale

Le programme **Pass'Avenir** est délivré par une Mission locale. L'objectif de ce programme est d'amener les jeunes suivis par cette structure à redécouvrir certains métiers, et notamment ceux pour lesquels il existe une offre importante d'emplois non pourvus au niveau local, de les aider à faire un choix et éventuellement d'engager des formations pour leur permettre de postuler à ces emplois. Il est propre à la structure étudiée et illustre la marge de manœuvre dont ces structures disposent pour mettre en place leurs propres actions.

À ces réseaux institutionnels identifiés, publics ou parapublics, à l'implantation nationale, s'ajoutent de nombreuses structures de statut associatif ou privé et qui délivrent aux adultes des prestations d'orientation professionnelle sur fonds publics ou sur fonds privés. Cet ensemble est le plus méconnu. Organismes de formation ayant développé une activité orientation, cabinets de conseil, associations d'insertion, leurs parts de marchés respectives et la réalité de leurs pratiques sont aujourd'hui difficiles à appréhender. Si certains se sont positionnés sur ce marché suite à la création des bilans de compétences et à la croissance de l'externalisation des prestations de l'ANPE, d'autres ont une tradition d'intervention dans le champ de l'AIO

comme par exemple l'association *Retravailler* qui a de nombreuses expériences sur des pratiques d'auto-orientation des adultes et de pédagogie de réactivation des aptitudes.

Ces structures accueillent des publics variés, certains prioritaires au regard des objectifs de la politique de l'emploi. Ainsi, les travailleurs handicapés le sont par les services du réseau Cap Emploi⁵⁸, les femmes par les des BAIE (Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi), services développés au sein du réseau national des CIDFF (Centre d'information sur le droit des femmes et des familles). Indépendant du SPE, ces organismes bénéficient de sources de financement multiples, et notamment ceux programmés nationalement au titre de l'objectif 3 du FSE.

Prestation CIDFF

Le **Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE)** est un service d'orientation professionnelle, flexible, individualisé, qui peut ouvrir sur d'autres mesures plus spécialisées et complémentaires, ouvert à toutes les femmes mais visant plus particulièrement celles confrontées à des difficultés d'insertion professionnelle. Les femmes y accèdent de leur propre initiative. Ce service est proposé par le CIDFF, réseau d'associations enracinées dans le mouvement féministe (plus de 100 associations implantées localement). Ce service est financé par le FSE et par le Service des droits des femmes et de l'égalité, rattaché au ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, dans le cadre d'un engagement pérenne de l'État.

1.1.2. Pour les salariés, la configuration n'est pas équivalente car il n'y a pas à proprement parler de prescription.

Certains organismes financent (les Fongecif pour le bilan de compétences) et accompagnent les salariés dans leur réorientation professionnelle, d'autres organismes réalisent eux-mêmes les bilans de compétences ainsi que d'autres prestations d'orientation.

Nous avons dit que le positionnement des **Fongecif** dans le champ de l'orientation est récent. Les Fongecif, au-delà de leur mission initiale et de leur logique de financement de la formation, des bilans de compétences et plus récemment des congés VAE, se sont donnés comme objectif en 1997 « *de garantir à tous les publics salariés un service minimum d'information sur la formation et d'aide à l'orientation professionnelle* » (Décision n° 19 du 4 novembre 1997). Ce service minimum se définit par la prise en compte de la demande individuelle de chaque salarié sur une analyse de son projet, et un accompagnement dans sa construction (cf. ci-dessous).

Prestation Fongecif

La **prestation conseil du Fongecif** fournit information et conseil individualisé à des salariés désireux de s'engager dans un congé individuel de formation, ou dans une validation des acquis de l'expérience, ou plus généralement désireux d'évoluer dans leur parcours professionnel.

Elle se décline en :

- un accueil de proximité permettant de donner une information personnalisée sur les différents dispositifs de formation auxquels la personne peut avoir accès ;
- un premier diagnostic de la demande réalisé au cours d'un entretien individuel, préalable à toute remise éventuelle de dossier de demande de prise en charge ou à tout renvoi sur une autre structure ;
- une proposition, le cas échéant, d'une aide à l'orientation apportée par les conseillers du Fongecif et/ ou par des prestations externes (bilan de compétences ou autre) ;
- une aide à la mise en œuvre d'un plan d'action (formation ou autre) ou un relais assuré par une autre structure.

Il n'existe pas de chiffrage de fréquentation de la prestation au niveau national. Pour la structure enquêtée, 8 conseillers réalisent chacun jusqu'à 8 entretiens par jour.

⁵⁸ L'AGEFIPH finance les EPSR (équipe de préparation et de suite du reclassement) ainsi que les OIP (organisme d'insertion et de placement). L'OIP accompagne le travailleur dans ses démarches de recherche d'emploi ou de reclassement professionnel en milieu ordinaire (apport en technique de recherche d'emploi, proposition de prestation de bilan, formation, suivi individualisé...). L'AGEFIPH les rassemble sous un label commun : Cap Emploi.

Se positionnent aussi sur le marché une série d'organismes dont l'activité d'orientation professionnelle des adultes est souvent couplée à de la formation.

Les **organismes consulaires** (Chambres des métiers, Chambres de commerce et d'industrie, Chambres d'agriculture) sont également présents sur ce champ comme elles sont présentes sur celui de la formation. Cette présence se traduit par l'existence de services spécifiques pour l'orientation vers les formations en alternance (comme les CAD, centres d'aide à la décision pour les formations en alternance et l'apprentissage), ou par des structures identifiées dans certains organismes consulaires. Ainsi le BIOP (Bureau d'information et d'orientation professionnelle) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris remplit une mission d'information et d'orientation auprès de publics jeunes et adultes, salariés et demandeurs d'emploi. Il réalise des prestations pour le compte de l'ANPE ainsi que des bilans de compétences à destination des salariés.

L'Éducation nationale, suite aux lois sur le bilan de compétences dans le secteur privé et le secteur public a également développé et organisé une activité d'orientation. Adossés aux Greta, les organismes de formation continue des adultes de l'Éducation nationale, 120 centres de bilan proposent des prestations d'orientation aux adultes, et avant tout des bilans de compétences. Ces prestations sont financées sur fond propre et ne reçoivent pas de subventions.

Les **CIBC**, Centres interinstitutionnels de bilans de compétences, sont les rares à faire exception à cette règle. Dès leur création, impulsée par l'État mais à titre expérimental avant même la loi sur le bilan de compétences de 1991, leur mission a toujours été axée sur la réalisation de cette prestation. Rappelons que le bilan de compétences a pour objectif d'aider à la définition d'un projet professionnel, à partir de l'analyse des compétences professionnelles et personnelles de la personne ainsi que de ses aptitudes et motivations. La prestation est définie dans le Code du travail et mise en œuvre par différents prestataires (donc pas seulement les CIBC). On recense 50 000 bilans de compétences pour l'année 2003. Juridiquement, 80 % des CIBC sont des structures autonomes et sous statut associatif. Moins nombreux sont ceux portés par des structures support (en général par l'Éducation nationale). L'évolution, portée par la Fédération nationale des CIBC, tend à une ouverture aux acteurs socio-économiques et à un renforcement de leur autonomie. L'État et certaines régions dans le cadre des contrats de plan, participent aux financements des CIBC, financements destinés aux activités d'animation et d'appui aux autres prestataires.

Enfin, les **cabinets de reclassement** sont à distinguer des organismes précédents car ils interviennent sur le segment particulier du reclassement des salariés dans le cadre des plans sociaux. Les vagues de licenciements qui se sont succédées ces dernières années ont favorisé leur croissance ainsi que celle des cabinets d'outplacement. Ce dernier terme est semble-t-il davantage réservé aux cadres qui bénéficient de prestations plus individualisées d'aide à la mobilité interne et d'appui au départ de l'entreprise, celui de reclassement intervenant dans des procédures plus collectives d'accompagnement social des restructurations. Dans les deux cas le financement provient des entreprises, qui peuvent dans certains cas bénéficier d'une aide de l'État, aide qui a pu favoriser la croissance de ce marché. L'État, dans le cas de plans de licenciements dans des entreprises de moins de 2 000 salariés, peut ainsi signer avec l'entreprise des conventions de cellule de reclassement dont il finance le fonctionnement dans des limites allant de 50 à 75 %. Cette cellule a pour fonction d'assurer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et le conseil des bénéficiaires licenciés économiques ou menacés de licenciement économique. Institué en 1989, ce dispositif s'est fortement développé à la suite de la loi du 27 juillet 1993 définissant les conditions et modalités de mise en œuvre des plans sociaux. C'est un marché en croissance, mais sur lequel très peu de données sont disponibles. Certains cabinets, parmi les plus gros, sont regroupés au sein du syndicat « Syntec Conseil en évolution professionnelle ».

Les cabinets interviennent généralement sur plusieurs dimensions qui constituent un « accompagnement à la mobilité des personnes », tout en étant un service rendu à l'entreprise qui finance : conseil à l'entreprise pour la mobilité interne, conseil à la formation, conseil sur le plan social, mise en œuvre du plan social et reclassement. Concernant ce dernier aspect, les résultats sont négociés avec l'entreprise en fonction du contexte du marché local de l'emploi, de la situation du personnel de l'entreprise, de la durée de la mission. Les situations considérées comme solutions identifiées sont : l'emploi en CDI, le CDD d'au moins 6 mois, la création d'entreprise, la formation longue ou le « projet de vie » (activité sans contrat de travail, sans création juridique d'entreprise). Les cabinets peuvent aussi se positionner sur le marché du bilan de compétences mais dans celui que nous avons rencontré, ils sont considérés comme consommateurs de temps et *in fine* peu rentables.

Prestation cabinet de reclassement

Les **cellules de reclassement** sont mises en place suite à un plan social. La prestation, mise en œuvre par divers types de structures, vise à reclasser les salariés licenciés d'une entreprise. Elle comprend des ateliers collectifs, des entretiens individuels de positionnement et de suivi. Sa durée et ses objectifs en termes de reclassement sont négociés avec l'entreprise en amont, le contenu est quant à lui adapté aux besoins individuels des salariés licenciés et ayant accepté d'y participer. En 2005, 17 000 salariés ont adhéré à une cellule de reclassement conventionnée (soit les deux tiers des bénéficiaires potentiels).

Nous avons énoncé les principaux prestataires/offreurs de services d'orientation professionnelle en mentionnant leur position de prescripteur et/ou de fournisseur et leur principale prestation d'orientation (étudiée par la suite). Ainsi, les fonctions d'accueil et d'orientation sont encore assez largement assumées par le SPE élargi à son premier cercle, i.e. les organismes publics ou associations dont la mission principale est de concourir à la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Cela est patent pour les prestations qui s'adressent aux demandeurs d'emploi, même si une tendance notable est celle de l'externalisation (par voie de sous- ou co-traitance) de fonctions que le SPE assumait jusqu'alors, ou de nouvelles fonctions, à d'autres prestataires notamment privés. C'est ce que nous envisageons à présent.

1.2. Une tendance à l'externalisation

1.2.1. Le recours aux opérateurs externes

La croissance du recours aux opérateurs externes est l'une des principales caractéristiques de la transformation du SPE des vingt dernières années. Elle répond en partie à une impulsion européenne à la « modernisation des SPE ». Ainsi, en 1998, la Commission européenne diffuse aux États-membres une communication autour de la modernisation des services publics d'emploi visant à soutenir la stratégie européenne pour l'emploi. Ceci a un impact tant sur le contenu des services que sur leur organisation. Sur le contenu, « l'identification précoce des besoins individuels » prônée par la Commission par le biais de ses lignes directrices, incite l'ANPE à diversifier ses activités notamment à développer le diagnostic et l'orientation dans le cadre du PARE-PAP (*cf. supra* : activation). Sur l'organisation des services, et sans remettre en cause le rôle central du SPE, elle incite à rompre avec la situation de monopole et à s'engager dans des relations complémentaires avec des prestataires privés. La pertinence du caractère « public » de ce service a pu être mise en cause puisque « *la Commission a été jusqu'à évoquer des hypothèses de désengagement du SPE, ou encore de mise en concurrence avec des agents privés, quitte à ce que le SPE développe lui-même des services payants* » (Balmary 2004). Il semble néanmoins que la France soit allée moins loin dans ce sens que d'autres États comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Par ailleurs, l'expérience des situations étrangères montrent que l'externalisation des services ne comporte pas que des avantages : notamment, la concurrence par les prix peut nuire à la qualité des prestations et la multiplicité des prestataires nuire à leur professionnalisation.

Deux motifs à l'externalisation sont invoqués s'agissant des politiques publiques d'emploi.

Premièrement, le souci d'éviter une surcharge du SPE face à l'accroissement des tâches de gestion accompagnant la montée en charge des mesures de lutte contre le chômage. Rappelons que cet aspect quantitatif s'inscrit dans un contexte marqué par une augmentation tendancielle du chômage mais aussi par la volonté politique de maîtriser les dépenses publiques et notamment de ne pas accroître les effectifs dans la Fonction publique.

Deuxièmement, l'argument d'une amélioration de la qualité du service est avancé pour expliquer ce recours aux opérateurs externes. Ainsi, la diversification des mesures (l'insertion par l'économique, l'aide au reclassement des salariés licenciés, l'accompagnement des demandeurs d'emploi), et leur individualisation, nécessiteraient des compétences spécifiques et un savoir-faire que n'auraient pas les agents du SPE (Balmary *op.cit.*). Dans ce cas, ce recours à des prestataires extérieurs accompagne la volonté de promouvoir un autre mode d'action publique en matière d'emploi : il s'agit moins de lutter contre le chômage et de promouvoir le plein emploi que de se focaliser sur des problématiques individuelles prises au niveau territorial ou sectoriel ; « *aussi, la connaissance ancienne et intime des territoires et des publics auprès desquels ils devront intervenir est-elle souvent un critère de choix essentiel dans la sélection des prestataires* » (*ibid.* p.17).

Avec la réforme du SPE et la signature du troisième contrat de progrès de l'ANPE (1999-2003) (intitulé « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi »), la répartition des tâches et des missions a beaucoup évolué au sein du SPE confortant l'évolution vers la diversification des services de l'ANPE et l'externalisation d'une partie de ces services. Cette externalisation n'a pas été effectuée en suivant une stratégie particulière mais plutôt au coup par coup, en fonction des besoins (Balmary 2004). L'externalisation – et donc le financement destiné au « marché d'offre de services » – porte essentiellement sur les prestations aux demandeurs d'emploi que sous-traite l'ANPE. Elles ont représenté la moitié des sommes consacrées par le SPE aux opérateurs externes en 2002. Ceci va de pair avec un mode d'action publique de lutte contre le chômage qui privilégie le suivi individualisé et l'accompagnement renforcé sur les mesures traditionnelles (CIE, CES...). Ainsi, les prestations d'orientation de l'ANPE, telles que le BCA ou le S2, ont été largement confiées à d'autres prestataires. Les fonctions d'enregistrement et le processus de contractualisation avec le demandeur d'emploi ne sont pas, elles, sous-traitées et demeurent dans le giron du SPE. De même, demeurent réalisées en interne la rédaction des textes légaux et réglementaires et le contrôle de l'exécution de l'action (Chevrier-Fatôme et Simonin 2004).

Les opérateurs externes vendant des prestations au ministère dans le cadre de la politique de l'emploi sont nombreux et diversifiés (plusieurs milliers chaque année) et constituent « le marché de l'offre de services » (Balmary 2004). Le poids financier de ce marché est estimé à 700 millions d'euros en 2002 soit 3 % de la dépense de l'État pour l'emploi (y compris les mesures d'abaissement du coût du travail, 6 % sinon).

Quelles sont ces structures ? Si de nouveaux acteurs (cabinet conseil en ressources humaines, agence d'intérim, etc.) se positionnent à la faveur de la politique d'externalisation de la politique de l'emploi et du nouveau code des marchés publics, leur offre ne semble toutefois pas constituer, pour ces prestataires, une activité principale mais tout au plus un secteur de diversification. L'offre semble encore centrée sur le marché des entreprises et des salariés plus que sur le quasi-marché de la commande institutionnelle publique. Néanmoins, l'adoption en janvier 2005 de la loi de programmation de la cohésion sociale ouvre officiellement un marché du placement et de l'accompagnement aux opérateurs du secteur marchand⁵⁹. Ce marché reste encadré puisque « *la fourniture de services de placement est exclusive de toute autre activité à but lucratif, à l'exception des services ayant pour objet le conseil en recrutement ou en insertion professionnelle* ». Agences d'intérim, entreprises et associations d'insertion, cabinets d'out-placement pourront dorénavant participer officiellement à la mission baptisée « service public de l'emploi », aux contours institutionnels désormais redessinés. Ainsi, en 2004, l'UNEDIC avait fait appel à titre expérimental aux services de deux cabinets privés (Maatwerk, Pays-bas, et Ingeus, Australie) pour reclasser un contingent de chômeurs. L'hypothèse d'une stricte rationalité économique de l'assureur ne peut être écartée : le retour rapide au travail des demandeurs d'emplois indemnisés représente potentiellement une économie substantielle...

1.2.2. Une forme particulière d'externalisation : le quasi-marché

Dans le champ de l'AIO et en France⁶⁰, la « marketisation » (i.e. le fait de confier au secteur privé le soin de fournir toute ou partie d'un service) prend la forme prédominante du **quasi-marché**. Par ce terme on désigne un mode d'externalisation des services publics par lequel les usagers peuvent en principe faire leur choix d'un prestataire parmi ceux qui ont été accrédités ou agréés, et bénéficient d'un financement total ou partiel de la prestation. Les prestataires sont mis en compétition pour obtenir les fonds publics, généralement par la réponse à des appels d'offre. Le prix de la prestation est encadré, le contenu de la prestation défini ou fortement balisé, le public captif ou à attirer selon les prestations. C'est donc un espace de relations économiques fortement encadrées et régulées qui se développe aux niveaux régional et départemental,

⁵⁹ L'article 1 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 dispose, en modifiant le code du travail, que : « Le service public de l'emploi comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il est assuré par les services de l'Etat chargés de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. Il est également assuré par les organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21 dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres. Les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L. 311-9 et suivants. Peuvent également participer au service public de l'emploi les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes liés à l'Etat par une convention prévue à l'article L. 322-4-16, les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privées mentionnées à l'article L. 312-1 ».

⁶⁰ Des configurations différentes sont présentes dans d'autres pays comme le financement public de « services » privés ou l'encouragement à la fourniture de prestations « publiques » par des prestataires privés (Kopac, Ignjatovic, Darmon, 2006).

respectivement niveau de pilotage et de mise en œuvre des objectifs des PNAE (pour ce qui concerne les demandeurs d'emploi).

Deux exemples de quasi-marchés.

- La loi de modernisation sociale de janvier 2002 a institué la validation des acquis de l'expérience. Dans ce cadre, la DGEFP a mis en œuvre un réseau de Points relais information conseil (PRIC) pour délivrer gratuitement de l'information et des conseils, tant aux demandeurs d'emploi qu'aux salariés, sur la VAE. Ces PRIC sont chargés de l'information et du conseil aux individus sur la validation des acquis de l'expérience. La configuration est différente selon les régions mais ce sont généralement des structures AIO existantes (CIO, CIBC, CIDFF, Mission locale...) qui ont acquis, suite à une réponse à un appel d'offre et l'adhésion à une charte qualité, le « label » PRC. Leur financement est assuré par les services déconcentrés de l'État et/ou les conseils régionaux. Ils reçoivent des demandeurs d'emploi et des salariés à qui ils délivrent une prestation gratuite. Le choix de valider des structures comme PRIC a fait suite à un appel d'offres ; les « gagnants » devant ensuite souscrire à une charte de qualité spécifique.
- Les conseils régionaux financent aussi des services d'orientation délivrés par des prestataires sélectionnés à la suite d'appel d'offre public. Ainsi, le conseil régional de PACA a mis en place un service d'orientation pour les jeunes demandeurs d'emploi afin d'aider à la construction de parcours qualifiants. Les prestataires doivent démontrer qu'ils peuvent mobiliser les ressources adéquates (SPE, employeurs, autres structures d'orientation, Missions locales...), par des partenariats « actifs », sur des territoires déterminés. En pratique, ces prestataires ont souvent l'agrément pour délivrer des bilans de compétences. Les jeunes sont dirigés vers ces structures (une par territoire) par les Missions locales, ces dernières ne participant pas à la sélection des prestataires. Le financement de la prestation était, en 2004-2005, de 450 euros par personne accueillie. Il faut préciser que le contrat prévoit un nombre de personnes (minimal ?) à accueillir mais que la structure est libre de mettre en œuvre les services qui lui semblent utiles (pas de nombre d'heures imposées ou de méthodologie à suivre).

Les modes de relations des prestataires privés au commanditaire et au prescripteur sont sujets à des ingénieries institutionnelles et financières multiples, élaborées ad hoc. Elles peuvent être encadrées, comme dans le cas des prestations délivrées aux demandeurs d'emploi, par les principes imposés par l'habilitation des structures par ANPE (cf. supra) et par une offre ordonnée à un cahier des charges territorialisé. Aussi, le type et le volume des prestations sous-traitées, mais aussi le nombre et le type d'opérateurs externes⁶¹ habilités et retenus au titre d'une réponse aux appels d'offres, sont variables d'un territoire à un autre (i.e. d'une zone d'emploi couverte par une agence locale pour l'emploi à l'autre). Si ces variations permettent a priori de penser qu'il existe un ajustement des services rendus aux besoins et aux types de demande qui s'expriment localement, le développement de ce quasi-marché pose toutefois une série de questions relatives, dans une perspective managériale, à la *qualité des services rendus* (cohérence et intégration) et dans une perspective démocratique républicaine, à l'*égalité d'accès et de traitement des citoyens* par le service public de l'emploi.

Concernant la qualité du service rendu, les modalités de management les plus fréquemment associées aux quasi-marchés s'appuient sur des accréditations et sur des spécifications techniques très détaillées.

Une procédure d'accréditation est « une procédure suivant laquelle une autorité compétente reconnaît de manière formelle qu'une agence, une organisation ou une personne qualifiées sont compétentes pour mettre en œuvre une tâche déterminée » (Source : Commission européenne, DG Environnement). Elle est une porte d'entrée, une sorte de « filtre » des prestataires appelés à répondre à un appel d'offre public. L'accréditation fonctionne moins comme garantie, pour des usagers ayant une part de choix, d'un certain socle de capacités du prestataire que comme un moyen, pour le commanditaire, de sélectionner les prestataires. Ainsi, la procédure d'accréditation de l'ANPE constitue une première étape dans la sélection des prestataires sous-traitants qui, dans une deuxième étape, seront conventionnés par des agences locales. La procédure d'accréditation (dénommée habilitation), organisée tous les trois ans, permet sans doute une plus grande stabilité et simplicité par rapport à des procédures d'appel d'offres annuelles mais elle en est bien l'équivalent. Elle se fait sur la base d'un cahier des charges national avec une adaptation aux spécificités régionales. Les prestataires doivent faire la preuve que les moyens humains, techniques et méthodologiques sont réunis pour mettre en œuvre le programme concerné.

⁶¹ Organismes de formation, Centre d'information sur le droit des femmes et des familles, Greta, Chambres consulaires, association diverses, cabinet conseil, etc.

L'instrumentalisation tout à fait directe et immédiate de la procédure par le financeur est donc toujours un risque, que la séparation des rôles peut freiner, mais sans doute pas éliminer (cf. encadré 4).

Encadré 4

L'ATTRIBUTION DES ACCRÉDITATIONS

La loi de 1991 a confié aux OPACIF et Fongecif – organismes paritaires chargés de la collecte et de la gestion de la contribution des employeurs pour le financement du congé individuel de formation – la responsabilité d'arrêter, chaque année, la liste des prestataires de bilans de compétences. Seuls peuvent figurer sur la liste les prestataires qui présentent des « garanties suffisantes » en ce qui concerne le respect des règles relatives à l'organisation de l'activité (organisation du bilan en trois phases, signature d'une convention tripartite) et aux obligations déontologiques (volontariat du candidat, confidentialité des informations) (article R.931-27 du code du travail). La loi de 1991 s'est appuyée sur les pratiques antérieures des professionnels et constitue une référence pour l'ensemble des acteurs du champ.

Mais, depuis, l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 a chargé les Fongecif « d'informer et d'accompagner les salariés vers des prestations de qualité ». Ce qui permet d'élargir le champ des critères d'accréditation au-delà des seuls critères d'organisation de l'activité et déontologiques, pour inclure, par exemple, des seuils minimums d'activité, ou l'engagement d'une démarche qualité, ce qui a pu occasionner des tensions fortes avec les professionnels et entre professionnels, et a pu nuire à la légitimité de l'ensemble de la procédure.

(Source : L'AEF, dépêche n°70983)

Quant aux spécificités techniques, elles visent à exercer un contrôle très strict sur les modalités de mise en œuvre des programmes sous-traités en en faisant un suivi administratif poussé. Les spécifications techniques des programmes sous-traités par le SPE se distinguent généralement par leur caractère très minutieux et par la faible marge de manœuvre laissée aux prestataires. Alors que l'externalisation des prestations est justifiée par les connaissances qu'auraient les prestataires privés d'un « public » (groupe-cible) spécifique, ou encore de leur proximité avec les employeurs et des canaux spécifiques d'accès aux offres d'emploi, la nécessaire conformité aux modalités prévues par les spécifications techniques des programmes conduit à renforcer le contrôle par rapport à une mise en œuvre directe par l'opérateur public (Considine 2001). Dans ces conditions, nombre d'opérateurs ne voient pas l'utilité d'une démarche qualité, puisque le cadre de contraintes imposées par les spécifications techniques est plus serré.

Enfin, concernant l'égalité d'accès et de traitement des citoyens assurés par le SPE, il faut constater que les modalités de mise en œuvre des politiques régionales suivent des logiques par définition différenciées et qui restent plus ou moins subsidiaires⁶². Certaines configurations régionales, sous l'autorité de l'acteur pivot que constitue la collectivité territoriale elle-même, vont participer d'une régulation plus ou moins orientée par la volonté de solvabiliser la demande, quand d'autres vont observer une attitude programmatique plus volontaire, à partir d'une action coordonnée en règlement d'un problème pensé comme collectif⁶³. Les priorités accordées aux différents types de publics ciblés par les politiques régionales peuvent s'en trouver ordonnés différemment, notamment par les moyens accordés à tel ou tel autre dispositif catégoriel.

Ainsi, la « marketisation » et le « managérialisme » sont deux dimensions qui caractérisent l'évolution de la régulation du « marché » de l'orientation, cette dernière prenant surtout la forme en France de quasi-marchés. Ces deux tendances répondent à la même croyance, celle que l'efficacité et l'efficience de l'action publique nécessite de rapprocher l'action publique du modèle de l'entreprise ; soit en confiant au secteur

⁶² Le principe de subsidiarité laisse l'autorité publique responsable du bon accomplissement de l'intérêt général en en étant le garant mais non l'acteur, la société civile étant reconnue a priori comme légitime et efficiente dans sa contribution. Il s'attache à définir les libertés d'action ainsi que leurs limites quand on ne doit sacrifier ni la légitime liberté d'autonomie, ni l'intérêt général. Sous cette double exigence, le principe de subsidiarité, dans sa dimension positive, s'entend comme le devoir qu'une autorité légitime peut avoir de suppléer au besoin les acteurs insuffisants. Voir Millon-Delsol (1993).

⁶³ Cette question de la subsidiarisation de l'action collective et de ses effets au concret importe dans le champ de l'orientation : parce que les transitions se multiplient entre des « lieux statutaires » faisant catégorie de l'action publique (salarié, demandeur d'emploi, jeune, handicapé, etc.) renvoyant à des domaines de compétences juridiques relevant d'autorités différentes, il est sans doute impératif de chercher à les « sécuriser » en veillant à construire (ou maintenir) les continuités sans lesquelles des incertitudes de cheminement pourraient bien se transformer en ruptures radicales de parcours. Ainsi, au-delà de la prévention, dans une perspective de justice, des risques sociaux encourus par des individus jugés insuffisants ou « imprévoyants », c'est de la capacité de l'initiative individuelle à contribuer à la construction de l'intérêt général en dehors de toute suppléance et d'une forme claire de son expression publique dont il s'agit. C'est sans doute parce que les possibles individuels se multiplient que le souhaitable collectif mérite plus que jamais d'être dit.

privé le soin de fournir tout ou partie des biens et services publics (« marketisation »), soit en introduisant l'usage de règles de gestion propres au privé (« managérialisme »). Toutefois, cela ne doit pas s'interpréter comme un renoncement des autorités publiques à contrôler la fourniture de ces services mais comme la traduction d'un nouveau positionnement de l'État, inspiré par la Commission européenne invitant, *a minima*, à la multiplication des partenariats public-privé. En outre, si les acteurs s'accordent à penser que l'adoption d'un référentiel d'action publique managérial (i.e. la LOLF et le nouveau code des marchés publics), tout comme les conditions nouvelles ouvertes par la loi du 4 mai 2004 relative à la professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, appellent une extension du « marché » des services d'AIO, l'offre émanant du privé reste encore marginale sur un marché à la demande le plus souvent peu solvable. Voyons à présent la nature de ces quasi-marchés selon que l'on se situe du côté des demandeurs d'emploi et publics spécifiques, ou bien du côté des salariés.

2. L'orientation des demandeurs d'emploi : vrais « quasi-marchés », faux clients, contrôle étroit des prestataires

Comme nous l'avons montré, le SPE recourt de plus en plus à des opérateurs externes pour la mise en œuvre de la politique publique de l'emploi ; et c'est la forte croissance des prestations aux demandeurs d'emploi sous-traitées par l'ANPE qui explique l'essentiel de l'augmentation des crédits destinés à rémunérer les opérateurs externes. Ainsi, et depuis la mise en place du PAP/ND, l'ANPE sous-traite à la sphère privée l'essentiel des prestations d'accompagnement : la part de la sous-traitance est en moyenne de 71 % en 2002. Toutes les prestations dites d'accompagnement renforcé (de type Bilan de compétence approfondi, Objectif projet individuel, Objectif projet groupe ou bien encore Cercle de recherche active d'emploi) sont sous-traitées à des opérateurs externes et 67 % des ateliers plus ponctuels de type « aide à la recherche d'emploi » (Balmory 2004). Les relations avec les autres membres du SPE, accompagnement de jeunes confié aux Missions locales, prestations délivrées par l'Afpa, sont de l'ordre de la co-traitance.

Les relations économiques dans le champ de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi répondent simultanément à plusieurs caractéristiques que nous avons partiellement brossées, pour certaines d'entre elles, dans le point précédent.

2.1. De vrais « quasi-marchés »...

La mise en concurrence des prestataires est organisée et encadrée, et ne s'exerce pas en premier lieu sur les prix.

Les services rendus le sont par des structures qui n'ont pas « mission de service public » à proprement parler : elles sont de statut de droit privé sans autre qualité juridique au regard de leur contribution à l'intérêt général, fut-il local. Les opérateurs externes doivent donc être habilités c'est-à-dire autorisés à délivrer ces prestations. En obtenant par convention capacité à faire (pouvoir et responsabilité), elles deviennent comptables de la bonne mise en œuvre d'un intérêt général sans avoir pour autant autorité (légitimité), à dire de quoi il doit être fait, autorité qui reste l'attribut de l'État central et son SPE (voir Duran 1999).

Le commanditaire, comme dans toute procédure d'achat public est à l'initiative du projet. Il détermine ses besoins et la prestation s'effectue en échange d'un prix fixé par le commanditaire⁶⁴. Un changement récent est intervenu dans les procédures d'achat public des prestations pour les demandeurs d'emploi. Avant, les prestations étaient rétribuées aux prestataires pour un montant forfaitaire normalisé : par exemple, un OPI (Objectif projet individuel) était payé 610 euros. Aujourd'hui, la concurrence s'exerce en partie sur les prix : le choix des prestataires s'effectue sur la base de leurs offres classées selon un barème accordant 60 points aux éléments techniques (méthodologie et moyens mis en œuvre pour la prestation) et 40 points aux éléments financiers.

La procédure formelle de mise en concurrence est pilotée par la direction régionale de l'ANPE qui en maîtrise également les arbitrages finaux, mais qui ne manque pas d'interroger les responsables d'agence locale sur la qualité des prestataires. Les conventionnements annuels ainsi établis s'alimentent des

⁶⁴ Cette procédure d'achat se distingue de la subvention dans laquelle le prestataire est à l'initiative du projet. Le commanditaire ne détermine pas le prix qui lui est proposé par ce tiers. Par exemple, lors de la mise en place d'une cellule de reclassement, une aide de l'État vient couvrir une partie des frais de fonctionnement (cf. infra).

commandes de prestations passées quant à elles au fil de l'eau par les conseillers de l'Agence locale pour l'emploi aux différents prestataires conventionnés. La qualité des relations professionnelles entretenues entre les conseillers de l'Agence et les opérateurs semblent alors déterminantes dans la « routine » quotidienne des exercices de commande de prestations. En d'autres termes, le marché, répondant à une logique concurrentielle par la procédure d'habilitation, se retrouve « administré » par des routines de gestion de flux et des régularités de relations construites entre les acteurs d'un réseau professionnel dont la configuration apparaît sur le terrain comme stable dans le temps⁶⁵. Ceci donne à voir un système local de gestion des transitions professionnelles chômage-emploi (ou formation) et un marché des prestations peu ouverts, ou encore régulé par les « street level bureaucrates » autant que par la procédure de mise en concurrence.

2.2. Faux clients...

Au plan des publics concernés par ses services rendus par des opérateurs externes au SPE, ce sont ceux privilégiés par la politique de l'emploi elle-même : les publics les plus éloignés de l'emploi ou en situation de précarité sur le marché du travail. Les publics prioritaires sont quant à eux accueillis pour la plupart dans des organismes associatifs sans but lucratif. Le bénéficiaire final de ces prestations, le demandeur d'emploi, n'a aucun pouvoir ni sur le choix de la prestation (excepté la possibilité d'un refus qui n'est pas sans conséquence), ni sur celui du prestataire. Le demandeur d'emploi n'a donc rien d'un « client » qui pourrait faire valoir ses préférences. Autrement dit, le demandeur d'emploi a le choix *de jure* d'accepter ou de refuser la prestation proposée par le conseiller de l'ANPE, mais n'a aucun moyen *de facto* de choisir le prestataire.

2.3. Des prestataires économiquement dépendants de la commande publique et étroitement contrôlés

Sans pouvoir généraliser les observations tirées de notre étude de cas (cf. annexe 3, cas 5), la part de la commande publique du SPE dans le chiffre d'affaires du sous-traitant enquêté le place dans une situation de dépendance commerciale, voire de subordination, qui laisse peu d'espace au libre exercice de la rencontre entre une offre privée et une demande qui ne s'exprime pas en dehors du SPE. Les relations économiques entre ANPE et sous-traitants s'apparentent ainsi souvent à de la subordination déguisée. Un témoignage de ce fait est que le contrat d'accompagnement, passé entre le prestataire et le bénéficiaire (et non cosigné par l'ANPE qui est pourtant « prescripteur » auprès du demandeur d'emploi et « commanditaire » auprès du prestataire), est établi sur un document type à entête de l'ANPE. Il faut ajouter que bon nombre des prestataires sous-traitants de l'ANPE sont des organismes associatifs à la survie asservie à une commande publique aléatoire et dont les personnels, qui connaissent une forte rotation, possèdent des professionnalités non stabilisées et difficiles à adapter aux spécificités des publics (voir Balmary 2004). Ceci ne manque pas d'interroger *in fine* sur la qualité du service rendu.

Ces prestataires privés n'ont-ils pour autant aucune marge de manœuvre dans la fourniture du service ? En tant que maître d'œuvre d'un programme public, leur marge de manœuvre, variable mais possiblement large, peut leur permettre d'opérer jusqu'à la sélection des candidats au conseil ou à l'accompagnement individualisé (décision d'entrée dans le dispositif ou réorientation vers d'autres opérateurs ou bien encore renvoi sur les services de l'ANPE) sans que les conditions d'exercice de ces décisions ne soient connues, ou fassent l'objet d'une grille évaluative précise, ni même ne puissent renvoyer à une quelconque déontologie partagée⁶⁶. Les prestations sont généralement normées dans leurs contenus par le cahier des charges de l'ANPE mais à l'intérieur de ce cadre toute latitude est laissée aux prestataires quant aux méthodes employées et à l'organisation des activités. Elles sont « validées » *a priori*, lors de la procédure d'habilitation qui fait obligation aux sous-traitants de mentionner les moyens humains, techniques et méthodologiques qui serviront la prestation.

⁶⁵ Soulignons que selon les conseillers de l'Agence locale pour l'emploi, les partenariats avec les agences d'intérim sont localement en développement tout autant que le sont les concurrences en matière de placement.

⁶⁶ On peut également faire l'hypothèse que l'intérêt général duquel est censé procéder le service public puisse quelque peu disparaître derrière la prégnance de dispositifs fortement individualisés le plus souvent mis en œuvre depuis des structures de droit privé et à travers des interactions elles-mêmes le plus souvent fortement personnalisées.

Les modes de contrôle de l'activité des prestataires sont spécifiques. Rappelons que depuis la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la gestion de l'État est en France orientée par les principes de comptabilité et de gestion prônés par les tenants du New Public Management (logique de gestion par programme, objectifs de résultats et évaluation). Elle est entrée en application par étapes et s'applique depuis le 1^{er} janvier 2006 à toute son administration ainsi qu'à tous les services publics, dont celui de l'emploi.

Concernant le contrôle des activités de l'agence, de façon globale, les objectifs (de placement et d'accompagnement), négociés entre la Direction générale et les Directions régionales de l'ANPE, sont signifiés aux délégations départementales et aux agences locales puis, en interne, aux équipes professionnelles. Le modèle est donc celui d'une organisation verticale et descendante, fortement hiérarchisée et où les structures locales ont responsabilité de mise en œuvre mais ne participent que marginalement à la construction de la décision ; nous sommes ici proches du modèle de la bureaucratie mécaniste telle que le définit H. Mintzberg en 1982. Elles n'ont au demeurant aucune marge de manœuvre sur les prestations (objectifs, nature et format) à destination des chômeurs : leur conception est entièrement assurée par les services centraux de l'ANPE. Il existe au sein du réseau des agences une démarche qualité depuis 1997 qui s'adosse au référentiel AFAQ (Association française d'assurance qualité) sur 19 engagements de qualité de services⁶⁷. Chaque agence fait, sur cette base, l'objet d'une notation interne⁶⁸.

Précisons que l'objectif de réduction de la durée du « cycle » du parcours du demandeur d'emploi (ASSEDIC - ANPE - Afpa ou sous-traitant) est un souci constant faisant l'objet d'une évaluation systématique chez tous les opérateurs. Le premier entretien à l'ANPE doit être réalisé dans les 20 jours ouvrables qui suivent l'inscription à l'ASSEDIC : ce délai est respecté mais au prix d'entretiens généralement de très courte durée et à caractère administratif. Les prestataires doivent accueillir le demandeur d'emploi dans les 7 jours ouvrés suivant la commande de l'ANPE : ce délai semble ne pas poser de problème. L'accueil du demandeur d'emploi à l'Afpa doit, aux termes des exigences de l'ANPE, avoir lieu dans les 15 jours suivant la commande : le délai moyen, en 2004, entre la prescription et l'accueil a été, au niveau national, de 44 jours (selon le Bulletin officiel de l'ANPE n° 2005-4 du 30 août 2005). Ceci renvoie l'image d'un système de gestion en flux tendu, de type « zéro stock », et d'accélération du cycle de « production » : précisons que si les délais prescrits ne sont globalement que difficilement atteints, leur non-respect n'entraîne à notre connaissance aucune sanction systématique.

Les seuls indicateurs de résultats qui s'imposent aux opérateurs de notre enquête sont ceux énoncés dans le cahier des charges de l'ANPE⁶⁹. Ce dernier asservit le paiement du prestataire à la bonne réalisation des objectifs de la prestation⁷⁰. Le contrôle des résultats est réalisé à partir de l'analyse des bilans⁷¹ remis au commanditaire au terme de la prestation, ce qui déclenche sa mise en paiement. Au besoin (non-achèvement de la prestation ou réalisation partielle), le paiement est effectué au prorata du nombre de jours calendaires réalisés. On reste à s'interroger sur l'exploitation effective qui est faite de ces bilans, malgré leur réel intérêt.

Les professionnels rencontrés s'accordent à dire qu'au-delà des indicateurs imposés par l'ANPE, les résultats attendus des prestations sont difficilement évaluables dans leurs dimensions qualitatives : ils expriment plutôt l'idée d'une évaluation qui devrait être davantage fondée sur une approche *d'analyse de la valeur* ou bien encore *d'utilité*⁷².

⁶⁷ Compte parmi les indicateurs de qualité la *satisfaction* des « clients » : c'est ainsi que l'ANPE, normalisé AFAQ, désigne les chômeurs qu'elle accueille ainsi que les entreprises avec lesquelles elle assure une « intermédiation active ».

⁶⁸ Nous n'avons pas eu accès à ces évaluations. Il semblerait toutefois qu'elles ne fassent l'objet d'aucune exploitation réellement substantielle par les agences.

⁶⁹ La prestation est jugée comme réalisée si : identification d'un projet avec au moins une cible emploi-métier du ROME, engagement de la première phase du projet de retour vers l'emploi, retour à l'emploi dans le temps de la prestation (CDI > 78 heures ou CDD > 1 mois et > 78 heures), entrée en formation ou création d'entreprise. La mesure des résultats doit être réalisée à l'issue de la prestation et 3 mois après son terme.

⁷⁰ Dans le cas de l'Afpa, co-traitant, le financement est directement assuré par l'État dans le cadre des contrats de progrès.

⁷¹ Ces bilans sont signés par le bénéficiaire qui est appelé à y formuler par écrit ses observations.

⁷² L'approche en termes d'utilité abandonne toute référence aux objectifs prescrits pour s'intéresser aux résultats effectivement obtenus et à leur valeur contributive à la recherche de solution.

3. Les prestations d'orientation à destination des salariés : quasi-marché, « vrais » clients, managérialisme souple

S'agissant des prestations d'orientation délivrées aux salariés, les dispositifs institutionnels ont modelé un paysage où les acteurs privés sont présents dans le cadre de prestations très encadrées par la puissance publique. Toutefois, et compte tenu de la nature de ces services, le salarié est davantage en position d'arbitrage et de choix en fonction de ces préférences.

3.1. Les Fongecif interviennent sur un marché captif

Les prestations proposées par le Fongecif sont très étroitement liées aux demandes de congés individuels de formation, gérés et financés par la structure (cf. annexe 3, cas 1). Il n'y a donc pas à proprement parler de concurrence sur ce créneau du conseil et de l'orientation : le public des Fongecif est « captif » de la structure par laquelle doit transiter sa demande de financement. Les conseils fournis par le « conseiller en mobilité professionnelle » peuvent constituer, dans ce contexte, un atout pour le succès de la demande de financement (les conseillers du Fongecif formulent un avis qui est transmis à la commission paritaire qui examine les demandes de financement). Du reste, il est presque abusif dans ce cas de parler de « prestations » d'orientation au sens où il s'agit davantage d'un « service » qui n'est pas (pour le moment) facturé, ni aux salariés, ni aux entreprises. Par certains aspects, ce service consiste davantage à filtrer et parfaire les demandes de financement de CIF qu'à « orienter » les salariés demandeurs.

Il faut cependant soulever une autre dimension des Fongecif ; leur rôle de financeur de bilan de compétences. En effet, le Congé individuel de formation peut servir à financer une formation, mais également un bilan de compétences ou une validation d'acquis de l'expérience. S'agissant du bilan de compétences, les Fongecif procèdent, sur leur territoire, à une habilitation des structures dispensant cette prestation. Ceci concerne évidemment les CIBC.

3.2. Le bilan de compétences : un « marché » régulé par la puissance publique

Les CIBC sont des structures de statut associatif dont l'activité est régie par des textes réglementaires nationaux. Ils ont été créés pour assurer la promotion du bilan de compétences sur le territoire mais depuis, ils ont étoffé leurs activités (la plupart des CIBC sont également sous-traitants de l'ANPE pour certaines prestations) et ont été rejoint, sur le « marché du bilan » par d'autres prestataires.

L'entrée sur ce « marché » est conditionnée à l'agrément (ou habilitation) délivrée par le Fongecif. L'agrément porte moins sur le contenu de la prestation que sur la structure et les moyens qu'elle peut mobiliser pour effectuer le service (cf. infra). Si un salarié s'adresse à un prestataire non agréé, le financement de son bilan ne pourra être pris en charge par le Fongecif. Le prix du bilan n'est pas complètement libre : les Fongecif fixent une fourchette de prix allant de 900 à 1 400 euros. Dans cet intervalle, il peut se constituer une dimension concurrentielle. Par ailleurs, la prestation de bilan de compétences est normée (durée, objectif) et ses étapes énoncées dans le code du travail. Où se situent les avantages concurrentiels des structures ? Outre dans le prix facturé, aux marges de la prestation.

Si on prend l'exemple du bilan de compétences, il peut être effectué dans une structure parapublique comme le CIBC ou bien dans une structure privée agréée comme X. L'avantage concurrentiel peut se situer, outre sur l'accueil et la professionnalité des conseillers, sur les tests et supports proposés, sur l'image véhiculée par la structure. Les CIBC cultivent l'image de garant des « bonnes pratiques » en matière de BC. Ce que font valoir les salariés ayant fait leur « shopping » (terme employé par les cabinets pour désigner la recherche d'un prestataire de bilan par un client-salarié) : le contact humain avec le/la conseillère, l'existence de documents supports (classeur, exercices de positionnement...), les relations éventuelles avec le monde économique (proximité avec les entreprises). Remarquons que les cabinets privés se sont positionnés sur ce marché qui à court terme n'est peut-être pas lucratif sur ce créneau mais qui les positionnent plus largement sur le « marché » du retour à l'emploi. Ils gagnent ainsi la confiance des opérateurs publics qui tendent à leur confier, tout d'abord sous la forme d'expérimentation, des opérations réalisées auparavant en interne au SPE.

Un bilan de compétences étant très rarement financé par la personne elle-même, le cas le plus fréquent est celui d'un salarié disposant d'un « bon à tirer » pour une prestation prédéfinie à un coût déterminé.

3.3. Un « marché » en développement : le reclassement

Dans le cas d'un plan social économique (PSE) et depuis 1993, l'entreprise est tenue d'inclure des mesures d'aide au reclassement des salariés, parmi lesquelles des prestations de conseil, d'orientation et d'accompagnement. Plutôt que d'en organiser elles-mêmes la délivrance, les entreprises confient le plus souvent cette tâche à une structure spécifique, la cellule de reclassement, dont l'animation est généralement confiée à un cabinet de consultant extérieur à l'entreprise. Un « marché du reclassement » s'est donc constitué au fil du temps où les opérateurs sont essentiellement privés mais de taille variable. Le cabinet étudié fait partie des cinq leaders nationaux (cf. annexe 3, cas 2).

La mission d'une cellule est d'accueillir les salariés licenciés, de les informer sur le Plan social, d'évaluer leurs situations professionnelles, de les orienter et de les aider dans leurs démarches de reclassement. Elles prospectent aussi des offres d'emploi. L'ensemble de la prestation est appelée « outplacement » dans le cabinet étudié. Aucune définition ne fait accord entre les prestataires sur le rôle d'une cellule de reclassement ni sur le contenu de chaque prestation. Pour certains, son rôle se borne à « accompagner les salariés » pour d'autres, cette fonction va jusqu'à l'intermédiation sur le marché du travail. Les entretiens avec les bénéficiaires de la structure étudiée montrent que cette indétermination se retrouve aussi à leur niveau.

L'État subventionne le fonctionnement de la cellule (locaux, équipement, personnels, rémunération d'un cabinet de consultants...) en versant une aide financière qui ne doit pas dépasser 50 % des dépenses totales et limitée à une durée d'un an. Co-financier de la cellule, l'État est représenté au comité de pilotage de cette dernière aux côtés de la direction de l'entreprise et des syndicats de salariés éventuellement présents sur le site. C'est l'entreprise qui est la cliente des prestations d'orientation, qui en négocie le coût, les modalités et la durée avec le prestataire pour le compte du salarié. Il est donc normal que le cabinet structure son offre autour des préoccupations de l'entreprise (effectivité de la prise en charge, vitesse du reclassement, méthodes utilisées...) plutôt que sur celles du salarié licencié (trouver un emploi stable, bien rémunéré...). S'ensuit un décalage entre « perspective légitime » et « perspective réelle » du reclassement que le cabinet, par les entretiens avec les consultants, va tenter de réduire. Jusqu'à récemment, l'État (par le biais de ses services déconcentrés sur les territoires) intervenait peu dans la réalisation du service. Il tend de plus en plus à proposer des cahiers des charges-types pour « formaliser des bonnes pratiques » et encadrer le travail des cabinets. Ses attributions ne portent néanmoins que sur la vérification de la conformité du PSE aux textes en vigueur et ses textes ne portent que sur des aspects de procédures. L'État n'a donc pas vocation à intervenir sur les dimensions plus méthodologiques en précisant *ce que devrait être* l'accompagnement des salariés licenciés.

Une étude de l'IRES fait valoir que les principaux critères de choix sont la réputation du cabinet, son expérience sectorielle ou locale, les moyens dont ils disposent en fonction du nombre de salariés à accompagner (voir IRES 2005). Le contact ou relation interpersonnelle qui s'établit entre l'employeur et le consultant du cabinet apparaît aussi primordial. Le prix de la prestation est rarement cité ; l'État fixe un coût de référence, 1 067 euros par salarié accompagné. Les cabinets ajustent leur offre par la durée contractuelle de l'accompagnement et le plus souvent, le coût facturé est fonction des résultats obtenus par le cabinet en termes de reclassement. Il apparaît ainsi que certains cabinets refusent une mission si les circonstances du reclassement sont trop défavorables. Ils risquent en effet de mettre en péril leur réputation par l'obtention de mauvais résultats et de ne pas obtenir de « bonus » de rémunération.

Enfin, les salariés ne sont pas tenus de fréquenter la cellule de reclassement ; ils peuvent préférer faire leurs propres démarches sans avoir de compte à rendre à l'entreprise. Une étude récente estime à 27 % la part des salariés dont l'emploi est supprimé et qui n'ont pas adhéré à une cellule. Le reclassement organisé par la cellule fait l'objet d'un accord tripartite (salarié licencié, cabinet d'outplacement et entreprise cliente) formalisé par la signature d'une convention qui expose les droits et devoirs de chacun. Le cabinet « reporte » ensuite à son client, l'entreprise, des progrès du reclassement et des manquements éventuels du salarié (cf. annexe 3, cas 2). Dans ce cas, le salarié licencié n'est pas « client » de la structure qu'il ne choisit pas. Par contre, il dispose selon les cas d'une marge de liberté dans l'acceptation des services proposés (individuels ou collectifs) et d'un « droit de tirage » sur la structure sur la période négociée par l'entreprise (en moyenne 6 mois).

Encadré 5

UNE EXPÉRIMENTATION EN COURS POUR LE « RECLASSEMENT » DES DEMANDEURS D'EMPLOI : LE DISPOSITIF OPPORTUNITÉS

L'ANPE et les Assedic de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) ont confié le reclassement de 1 100 demandeurs d'emploi « présentant un risque prévisible de chômage de longue durée » à deux cabinets privés de conseil en ressources humaines dont le cabinet étudié X. Cette opération s'inscrit dans une expérimentation nationale conduite par l'ANPE et l'UNEDIC visant à accélérer le retour à l'emploi de publics ciblés et ainsi de réduire les durées d'indemnisation. En PACA, X intervient sur une « cible » de 550 demandeurs d'emploi (une fois déduite les déperditions très importantes, de l'ordre des deux tiers⁷³). La convention de partenariat prévoit un coût maximum de 4 000 euros par demandeur d'emploi avec pour les cabinets, un forfait de 3 000 euros et une prime au reclassement en 9 mois de 1 000 euros. L'expérimentation a débuté en mai 2005 et devrait s'achever en juin 2006. Les résultats définitifs ne sont pas encore connus. D'après un entretien avec un des consultants responsables de l'opération chez X, le cabinet dispose de deux avantages comparés au SPE dans le reclassement des demandeurs d'emploi : la connaissance d'un marché « caché » d'offres d'emploi grâce à ses capacités de prospection et son réseau d'entreprises clientes ; une démarche très « active » avec la signature d'une charte d'engagement mutuel, des étapes de « préparation » (diagnostic, bilan, projet) et « d'activation » (positionnement sur le marché de l'emploi, mise en œuvre du projet).

Cette expérimentation illustre bien la volonté du SPE de confier au secteur privé la mission de placement des demandeurs d'emploi.

3.4. Un contrôle basé sur la structure et les moyens⁷⁴

3.4.1. Agréments et démarches qualité : un contrôle de l'activité basé sur la structure et sur les moyens

Pour rappel concernant le bilan de compétences, les structures qui en dispensent doivent être agréées par les financeurs, c'est-à-dire généralement par les Fonds de gestion qui mutualisent les dépenses des entreprises, au premier rang desquels le Fongecif⁷⁵. Cet agrément repose avant tout sur un dossier déclaratif à constituer, dossier devant faire la preuve que la structure dispose des moyens adéquats pour la délivrance du service (CV actualisés des conseillers, ressources documentaires, outils utilisés). Aucune obligation ne porte ainsi sur le résultat et il n'existe pas d'indicateurs de résultats ou de performance, demandé par les financeurs, qui seraient mesurés une fois le service réalisé. Le paiement n'est donc pas conditionné au résultat.

À ces agréments nécessaires pour obtenir un financement s'ajoutent des démarches qualité bâties sur la même logique et portées par les financeurs ou par des acteurs institutionnels. Car les financeurs, au premier rang desquels le Fongecif, mettent en œuvre des démarches qualité de contrôle de l'activité des prestataires. Ainsi un organisme peut se voir critiqué et menacé de non-renouvellement de l'agrément en cas d'utilisation d'un outil sur lequel le financeur n'exprime pas son accord. Là aussi, ce sont les moyens qui sont évalués. Il existe également en PACA une « Charte qualité régionale du bilan de compétences », porté par l'Espace Compétences, centre de ressources régional sur l'orientation et la formation financé par l'État et le conseil régional. Cette charte se base sur les documents précédemment cités et y ajoute des visites de structures. Si les professionnels rencontrés estiment nécessaire un contrôle de leur activité, gage de qualité et garde-fous sur un marché qui voit s'accroître le nombre de prestataires, la multiplication des démarches et des dossiers peut entraîner une charge administrative lourde et redondante.

L'utilité et efficacité d'un bilan de compétences ne sont pas définies et ne seraient pas mesurables d'après l'un des responsables de structure rencontrés. Ainsi le regain de confiance en soi, souvent rapporté par les bénéficiaires, peut difficilement faire l'objet d'une évaluation. De plus le bénéficiaire du bilan est

⁷³ Parmi les personnes sollicitées par l'ANPE et les Assedic pour intégrer ce dispositif, seul un tiers s'y engagent effectivement. Les raisons invoquées par un des responsables de la structure sont : le caractère contraignant du dispositif et la croyance de la personne en sa capacité de trouver un emploi par elle-même.

⁷⁴ Pour aller plus loin sur les questions liées au jugement porté sur ces programmes, voir Darmon I., Perez C., « Mediating the transitions to work: European perspectives on employment advice and career guidance », Contribution to the Final Seminar, 8-9 June 2007, Faculty of Social Science, University of Ljubljana.

<http://www.guidanceineurope.com/doc/EG%20final%20July%2007%20EN.pdf>

⁷⁵ Il existe plusieurs organismes mutualisateurs des fonds du CIF, l'entreprise va cotiser à l'un ou l'autre en fonction de son secteur d'activité. Mais le plus important en volume financier est le Fongecif.

propriétaire des résultats et n'a aucune obligation de les transmettre à son employeur. Aucune obligation ne pèse sur les bénéficiaires. Aux objectifs définis en termes de pistes d'emploi dans le cadre du BCA ne se substituent pas des objectifs d'évolution pour les salariés.

Le cas des prestations réalisées par le Fongecif est différent puisque n'intervient pas de financeur extérieur. Les sommes dédiées aux prestations d'orientation sont prises sur son budget de fonctionnement. Des exigences internes peuvent porter sur le travail des conseillers mais il n'existe pas de standard de qualité des prestations fournies. La satisfaction des « clients » n'est pas non plus évaluée par la structure.

Dans le cas de l'outplacement, les résultats sont plus contraints car « tendus vers le reclassement professionnel », au cours d'une transition la plus courte possible. À l'issue de l'accompagnement, dont la durée est définie en amont entre l'entreprise et le prestataire, le bénéficiaire doit réaliser son projet (embauche en CDI ou CDD, création d'entreprise, entrée en formation longue). Le paiement final est modulé en fonction du taux de reclassement.

Les indicateurs quantitatifs ou qualitatifs d'évaluation portés par les financeurs ne sont pas déclinés au niveau des conseillers mais sont uniquement applicables à la structure. Les évaluations du travail des professionnels sont internes, peu formalisées et portent généralement sur la globalité de leur activité, et non sur des critères quantitatifs. Un travail sur cet aspect est néanmoins en projet au Fongecif. Il ne semble pas non plus y avoir d'évaluation de la part des bénéficiaires. Si dans le cadre du bilan de compétences un bilan à 6 mois est prévu par la loi, ce dernier vise plus un suivi du bénéficiaire qu'une évaluation du travail du conseiller.

3.4.2. Des prestations standardisées dans la forme et malléables dans leur contenu

Le bilan de compétences à destination des salariés est une prestation définie par la loi dans le cadre du Code du travail. Il n'en donne cependant pas de définition mais le décrit par ses objectifs ainsi que par les actions qui permettent de le réaliser et les procédures qui doivent être suivies. Sont ainsi détaillés :

- la convention tripartite conclue entre le salarié bénéficiaire, l'organisme paritaire ou l'employeur et l'organisme prestataire ;
- les trois phases qui composent le bilan (préliminaire, d'investigation et de conclusion) ainsi que leurs objets ;
- le contenu du document de synthèse remis au bénéficiaire.

La durée de la prestation, 24 heures, est également fixée. C'est une prestation individuelle, qui peut comporter des séances collectives, ce qui dans les faits est très rarement le cas. Les exigences restent donc floues et les prestataires libres quant à la mise en œuvre de la prestation. Cette marge de manœuvre nous a été confirmée par les professionnels rencontrés qui disent adapter le contenu de la prestation à la demande de la personne. Si le cadre est standardisé, le contenu est donc fortement malléable.

Concernant les prestations du Fongecif, la réunion de premier accueil a un contenu formalisé puisqu'il s'agit d'apporter une information complète et homogène sur les possibilités offertes ainsi que d'insister sur la nécessité de se construire un projet (cf. annexe 3, cas 1). La conduite de l'entretien est par contre peu structurée et formalisée, chaque conseiller le menant « au feeling » en fonction de son appréciation de la situation du demandeur. Il paraît important d'ajouter que l'entretien en face à face est au cœur de l'activité des conseillers et du contenu des différentes prestations. L'importance des interactions qui s'y jouent sont à mettre en regard des attentes des bénéficiaires, souvent fortes : « *savoir de quoi on est capable* », jusqu'à « *changer de vie* ». Et les prestations telles qu'elles sont organisées aujourd'hui autorisent suffisamment de souplesse pour permettre d'instaurer une relation de confiance, relation indispensable selon les deux parties. Les témoignages sont également forts dans ce sens, une bénéficiaire allant jusqu'à parler de relation « *fusionnelle* » avec la conseillère. L'organisation du travail est avant tout contrainte par le flux de bénéficiaires à recevoir, contrainte gérée par les conseillers eux mêmes. Il n'y a peu ou pas de hiérarchie intermédiaire, à l'exception de chefs de projet dans le cabinet privé pour les prestations d'outplacement, et les conseillers sont polyvalents. Ils interviennent en effet indifféremment sur les différentes prestations à destination des salariés ou des demandeurs d'emploi, ainsi que sur la prestation dans sa globalité. Ils gardent donc, au sein de la structure, une maîtrise importante sur l'ensemble du processus.

Ces éléments conduisent à porter l'attention sur le « professionnalisme » des conseillers, à travers leurs formations, leurs expériences, les valeurs qu'ils véhiculent et les moyens dont ils disposent.

Partie 3

Les professionnels de l'orientation des adultes

Les praticiens de l'orientation professionnelle des adultes interviennent dans des structures aux statuts variables (public versus privé, association, entreprise ou organisme public, donneur d'ordre ou sous-traitant etc.), aux objectifs différents, autant de facteurs qui agissent de manière évidente sur le type d'activité qu'ils peuvent être amenés à exercer. Ils intègrent généralement la fonction d'orientation dans un ensemble de tâches très disparates et, de ce fait, les contours spécifiques de leur métier sont difficiles à identifier (Boursier 1999). Le nombre de ces conseillers est difficilement évaluable et il n'existe pour leur recrutement aucune condition de formation ou de qualification spécifique. Le rapport de l'INETOP sur la base du questionnaire de l'OCDE, faisait état en 2002 d'une estimation portant à 30 000 le nombre d'emplois de personnes chargées du conseil en orientation, dont 5 000 environ étaient statutairement des psychologues (que ces professionnels interviennent auprès des chômeurs ou des salariés). S'ajoutaient également les prestations proposées par des personnes dont l'orientation n'est pas la principale fonction (formateurs, éducateurs spécialisés...).

Les pratiques professionnelles ne sont pas nécessairement plus unifiées à l'intérieur d'une même institution que d'une institution à l'autre ; elles sembleraient manquer d'une théorisation satisfaisante de ce qui est en jeu dans les processus d'orientation (Revuz 1991). Les pratiques sont définies davantage en fonction d'un *résultat* à atteindre avec la personne (souvent un projet « réaliste » dans ses différentes déclinaisons) qu'en fonction d'un *contenu* d'activité. La question de savoir s'il existe un ou plusieurs métiers de l'orientation des adultes ne peut néanmoins être tranchée dans le cadre de ce travail. En outre, les frontières peuvent difficilement être tracées entre ce qui relève de l'orientation, du conseil, du suivi, ou encore de l'accompagnement. Les acteurs eux-mêmes ne le savent pas toujours et il ne nous appartient pas d'en imposer une vision normative. Nous nous intéressons ici aux professionnels qui interviennent dans le champ de l'orientation professionnelle des adultes, et qui rejoignent à ce titre l'ensemble flou des intermédiaires sur le marché du travail (Gélot et Nivelles 2000). Nous verrons que domine la diversité, celle des statuts (fonctionnaires, personnels contractuels de la fonction publique, salariés de statut privé), des missions et des pratiques professionnelles, des profils des praticiens (formation initiale, expérience)⁷⁶, des cultures professionnelles... Cette hétérogénéité a été mise en évidence par plusieurs rapports (tels celui de l'Afpa en 2000, ou encore du Cedefop en 2002), rapports qui pointaient aussi le morcellement de l'information statistique sur ces professionnels, voire leur absence quand l'employeur est une structure privée. Certains professionnels, comme nous le verrons, se définissent comme « professionnels de l'orientation ». D'autres peinent davantage à définir leur activité, entre accompagnement, placement et aide au retour à l'emploi.

Certains traits homogènes se dégagent tout de même. Ainsi, tous insistent sur la composante relationnelle de leur métier, soit parce qu'elle en constitue le cœur, soit pour regretter qu'elle ne soit pas plus centrale (du fait de contrainte d'organisation du travail, de la pression des flux de personnes à prendre en charge...). Un constat s'est néanmoins imposé à nous : les conseillers (ou quel que soit l'intitulé exact de leur fonction) se rattachent davantage à une logique institutionnelle que professionnelle. Ainsi, l'identité professionnelle semble être largement définie par l'appartenance institutionnelle (plutôt que par une formation commune, ou des référentiels d'action communs...). Et, comme on l'a vu plus haut, le « marché » de l'orientation est segmenté par public privilégié. Ainsi, les conseillers intervenant auprès des demandeurs d'emploi partagent au sein de chacune d'elle des caractéristiques communes, présentées dans une première partie. Les caractéristiques et les postures des conseillers intervenant auprès des salariés, exclusivement ou en partie, sont abordées ensuite.

⁷⁶ Les qualifications et diplômes exigés sont définis dans les organismes publics, plus variables dans les organismes privés où les conditions de recrutements sont moins spécifiées.

1. Les professionnels de la transition chômage-emploi

1.1. Hétérogénéité des profils et des formations

1.1.1. Les conseillers à l'emploi de l'ANPE : mettre en adéquation besoins des entreprises et profils des demandeurs d'emploi

Les conseillers à l'emploi de l'ANPE représentent la catégorie la plus nombreuse de praticiens de l'aide à la transition professionnelle. Leur nombre s'est encore accru avec l'instauration du PARE qui a entraîné une vague de recrutements massifs avec l'embauche de 5 000 nouveaux agents entre 2001 et 2002. Aujourd'hui, les conseillers qui représentent la majorité des 23 000 « collaborateurs » de l'agence, sont recrutés sur concours à niveau bac+2, et suivent ensuite une formation professionnelle interne, dite « formation initiale ». La formation des agents, auparavant soumise à de grandes disparités selon les régions, a été repensée à l'occasion de la vague de recrutement, et uniformisée sur le territoire national (voir Agostino *et al.* 2004).

L'agence a connu une restructuration de ses emplois et l'activité des agents s'est déspecialisée à partir du milieu des années 90 : les prospecteurs-placiers dont l'activité consistait uniquement à récolter les offres d'emploi et à placer les chômeurs en assurant leur rôle d'intermédiation sur le marché du travail, ont disparu et ont été remplacés par des conseillers à l'emploi, polyvalents, qui intègrent le travail éventuel sur le projet de l'individu. Tous les conseillers de l'Agence sont aujourd'hui amenés à réaliser des entretiens de premier accueil et des entretiens d'actualisation. Membres d'une « équipe professionnelle » au sein de l'agence (organisée par code NAF), les conseillers spécialisent toutefois leur connaissance d'un ou plusieurs secteurs d'activité. Ils sont amenés à entretenir des relations avec le tissu des entreprises relevant de leur équipe. Les nouveaux recrutements semblent mettre l'accent sur des compétences à dimension plus économique : les nouveaux agents de l'ANPE sont plus souvent issus de formations initiales en commerce et marketing, ou ont acquis une expérience professionnelle dans ces domaines qui favorisent le développement d'une culture économique (voir Gélot et Nivolle 2000).

Si l'accompagnement prend une place de plus en plus importante dans l'activité des conseillers à l'emploi de l'ANPE⁷⁷, la définition de leurs missions et la manière dont ils les évoquent mettent en avant le placement, l'intermédiation sur le marché du travail : « *Les activités portent principalement sur deux choses : la réception des demandeurs d'emploi, vérifier avec eux leur projet professionnel, essayer de mettre en œuvre des actions pour leur retour à l'emploi. Exactement en parallèle, et là on est sur la même échelle, la rencontre avec les employeurs, déterminer leurs besoins, les métiers, si ce sont toujours les mêmes qu'hier, est-ce qu'il y a eu des évolutions. Essayer de mettre en adéquation ces demandeurs d'emploi, leurs profils, avec les besoins des entreprises* » (un conseiller ANPE).

L'entretien avec le demandeur d'emploi constitue le cœur de métier du conseiller, dans ses deux principales composantes, le diagnostic et la prescription. Dans une des agences locales ayant fait l'objet d'une étude de cas, les entretiens (premier accueil et actualisation) ont une durée comprise entre 10 et 30 minutes environ. Sans qu'il existe à proprement parler d'objectifs formalisés en termes de nombre d'accueils journaliers assignés à chaque conseiller, et par là de durée maximale prescrite des entretiens, les accueils dans l'agence se font pour la plupart sur flux et non sur rendez-vous. Par conséquent, leur durée ne peut excéder une demi-heure sans augmenter la file et la durée d'attente et désorganiser la production du service.

Certains conseillers regrettent de ne pouvoir consacrer plus de temps au diagnostic de la situation des demandeurs d'emploi et à l'analyse de leur besoin : ils se plaignent d'une déshumanisation de la relation aux demandeurs d'emplois qu'ils imputent à l'obligation de traitement informatique en temps réel du dossier de suivi des demandeurs d'emploi, et du nombre croissant d'accueils à réaliser (en augmentation à partir de 2006). Un conseiller l'exprime ainsi de façon très percutante : « *Il m'est arrivé de ne pas voir mon interlocuteur, de ne pas le regarder, pour regarder mon écran* ».

⁷⁷ Et ce d'autant plus que le suivi du demandeur d'emploi a été renforcé et que chaque conseiller gère maintenant son « portefeuille » de demandeurs d'emploi dans le cadre d'une relation personnalisée et mensualisée.

La relative faiblesse de leur salaire⁷⁸, combinée aux critiques reçues de la part des demandeurs d'emploi qui les tiennent, selon certains, pour responsables des dysfonctionnements du marché du travail, contribuent à leur faire vivre une forme de « *complexe de dévalorisation du conseiller* » (un conseiller ANPE). La tension entre le caractère fortement relationnel du métier et l'absence de réponses adéquates peut également intervenir dans les difficultés ressenties parfois à exercer son activité. Nous y reviendrons ultérieurement.

1.1.2 Les conseillers des Missions locales et des PAIO : un changement de culture ?

En 2002, 9 400 personnes travaillaient dans le réseau des Missions locales et PAIO, 8 300 comme salariés directs et 1 100 personnes mises à disposition par les collectivités territoriales, l'ANPE et diverses administrations⁷⁹. Lors du recrutement, aucune spécialité de diplôme n'est exigée et, jusqu'à la signature d'une convention collective en 2001, aucun niveau de diplôme ne l'était non plus.

La signature de cette convention collective a constitué une étape importante de structuration et définition des emplois exercés dans les Missions locales et les PAIO. En dehors des définitions de durée et de conditions de travail, un des apports importants de la convention collective a été d'aboutir à une classification des emplois en quatorze emplois-repères répartis dans quatre « métiers » : l'insertion sociale et professionnelle, l'information-communication, la gestion et l'encadrement. Le métier du conseiller se définit donc à partir de l'insertion (sociale et professionnelle) et non de l'orientation ou de l'accompagnement.

Au sein du métier « insertion sociale et professionnelle » sont identifiés quatre emplois auxquels sont référés des domaines de compétences et des niveaux de recrutement :

chargé d'accueil	Diplôme de niveau IV
conseiller niveau 1, conseiller niveau 2, chargé de projet.	Diplôme de niveau III

L'identification des compétences a été une véritable innovation visant également à normaliser l'activité. Cette normalisation s'accompagne d'une plus grande diversité de profils des conseillers parfois issus de cabinets de consultants alors qu'historiquement, l'ancrage était très social. On assiste alors à un changement de culture dans les Missions locales qui peut provoquer des tensions au sein de ces organisations comme l'exprime un représentant du Conseil national des missions locales : « *On assiste à un changement de mentalité dans les Missions locales, à l'introduction du management. Nous sommes passés du "sabot de bois pantalon de velours" au "costard cravate"* ».

Néanmoins et « en stock », les conseillers sont marqués par la culture du social et de l'éducatif : « *Les conseillers dans les Missions locales ne sont pas là par hasard* » remarque une conseillère. Pour tenter d'homogénéiser ces cultures souvent présentées et vécues comme antagoniques, des « *immersions* » en entreprise doivent venir « *compenser* » une méconnaissance supposée du monde de l'entreprise et les recrutements tendent à « mixer » les profils. Ainsi, dans la Mission locale étudiée, la dernière conseillère recrutée est une ancienne commerciale. Cette évolution de la population des conseillers est largement soutenue par l'État, notamment depuis la mise en place du CIVIS, et est relayée par les responsables institutionnels. Le directeur de la Mission locale étudiée nous confie ainsi que son conseil d'administration lui demande de « *recruter des commerciaux percutants à la fibre sociale* », autrement dit, un renversement des compétences jusque là privilégiées.

Cette acculturation passe aussi par la formation. Les conseillers récemment recrutés dans notre Mission locale ont bénéficié, en totalité ou en partie en fonction de leur parcours antérieur, d'une formation qualifiante délivrée par l'Afpa, préparant au titre de conseiller en insertion professionnelle. Cette dernière, ainsi que l'ensemble des formations délivrées, est structurée par les cadres théoriques qui doivent guider l'action : l'approche psychopédagogique et l'ADVP (Activation développement vocationnel professionnel).

⁷⁸ 1 450 euros brut en début de carrière selon un des conseillers rencontrés.

⁷⁹ Données issues des comptes rendus d'activité 2002 des Missions locales et PAIO regroupés dans le bilan 2002.

Ces approches mettent l'accent sur la compréhension et l'écoute de la personne dans le cadre de l'entretien. Les formations mises en place amènent avant tout les conseillers à prendre du recul sur leurs pratiques, à travers par exemple un travail de formalisation autour de l'activité d'orientation. Ce qui n'est donc pas contradictoire avec le fait qu'une des conseillères nous a dit considérer que beaucoup de ce qu'elle a appris provient d'un apprentissage sur le tas auprès des collègues...

L'entretien en face à face, qui matérialise l'accompagnement du « jeune », représente l'essentiel de leur activité. Ces conseillers se définissent avant tout et de manière unanime comme des professionnels de l'accompagnement : « *On est des accompagnants* » dit une conseillère. Ils décrivent leur travail comme consistant à amener les jeunes à être autonomes, l'accompagnement s'arrêtant quand cette autonomie est atteinte⁸⁰. L'essentiel de leur activité repose sur un travail « sur de la relation humaine » et non « sur de la proposition de services », pour reprendre les propos de conseillers. Les services existent (certains sont même créés par les conseillers des Missions locales comme Pass'Avenir – cf. infra); mais ils interviennent uniquement comme points d'appui, comme des outils de la recherche d'une autonomie de la personne.

1.1.3. Les psychologues du travail de l'Afpa.

Les 780 psychologues du travail de l'Afpa assurent les missions d'orientation dans le cadre des Services d'orientation professionnelle. Ils sont recrutés à un niveau bac+5 en psychologie. Avec les conseillers d'orientation psychologues de l'Éducation nationale⁸¹, ce sont les seuls pour lesquels une formation universitaire de haut niveau en psychologie est exigée. Ils défendent en outre un code de déontologie présent dans le profil de poste jusqu'en 2002.

Une des particularités de l'Afpa est de disposer d'un bureau d'études (Institut national de l'orientation et de l'insertion professionnelles – INOIP) qui conçoit, réalise, valide et diffuse une instrumentation adaptée aux professionnels de l'institution. La diffusion d'une ingénierie commune de l'orientation a permis une certaine homogénéité des pratiques. Historiquement en effet, les psychologues du travail de l'Afpa intervenaient principalement sur des tests de positionnements destinés à évaluer les capacités de l'individu à suivre les stages de l'Afpa. Ils ont plus largement en charge aujourd'hui l'information sur les métiers, l'évaluation et l'orientation des candidats dans une démarche d'appui à la définition de projet de formation, hors ou dans l'Afpa, dans le cadre de prestations complémentaires Afpa/ANPE.

Au total, les titres et les caractéristiques des uns et des autres renvoient à des espaces de sens, à des objectifs et à des pratiques professionnelles différentes : « conseillers à l'emploi » à l'ANPE, « psychologue du travail » à l'Afpa, « conseiller professionnel » ou « consultant » pour les professionnels du sous-traitant enquêté. Il est toutefois possible de classer ces professionnels, quelle que soit leur structure d'appartenance, en deux grandes catégories : ceux qui se reconnaissent volontiers comme professionnels de « l'orientation » et font usage de ce terme pour décrire leur métier et leur activité, et ceux qui se reconnaissent plutôt dans un paradigme qu'on dira « de l'accompagnement ». Les seconds restent comme les premiers prudents sur la notion et les pratiques qui s'y attachent. Tous recherchent avant tout à créer les conditions d'une *autonomie* de la personne, son accès à un statut d'acteur : « *L'accompagnement n'est pas une mission que je trouve toujours intéressante car à un moment il faut lâcher les gens. Pour moi, je vois des formes d'accompagnement qui consistent presque à installer les gens dans, entre guillemets, des situations de passivité ou de dépendance. Je crois qu'il est important aussi de pouvoir les amener à être dans des positions où eux-mêmes vont pouvoir faire les démarches, eux-mêmes vont être en mesure de réfléchir sur eux-mêmes* » (Psychologue du travail, Afpa). S'ils soulignent tous que le point de mire reste l'emploi, ils se défendent spontanément d'effectuer de la prescription dans le cadre de leur activité.

⁸⁰ Remarquons que cette « autonomie » ne fait jamais l'objet d'une définition mais est appréciée au cas par cas par le conseiller.

⁸¹ La catégorie de professionnels la plus structurée est celle des conseillers d'orientation psychologues de l'Éducation nationale. Si le public adulte est théoriquement inclus dans leurs missions d'information et d'orientation, ils exercent le plus souvent dans des établissements scolaires et la grande majorité de leur activité est destinée au public scolaire, malgré un élargissement pour certains au public adulte dans le cadre de l'information conseil sur la VAE. Les « COPsy » doivent être titulaires d'une licence de psychologie et suivent à l'issue d'un concours une formation de deux ans qui conduit au DECOP (diplôme d'état de conseiller d'orientation psychologue) de niveau bac+5. L'existence d'une qualification requise pour exercer l'emploi se double d'une forte représentation syndicale et de l'existence d'une association de défense de leurs intérêts : l'Association des conseillers d'orientation psychologues (ACOP).

1.2. Évolutions et tensions des pratiques professionnelles des conseillers de la transition chômage-emploi

Dans toutes les structures que nous avons étudiées et agissant sur la transition chômage-emploi, nous avons relevé une diffusion du paradigme de l'accompagnement tant dans les représentations de l'activité que dans les pratiques. Alors que l'orientation professionnelle pouvait être envisagée comme un acte ponctuel, fondateur d'un parcours ou d'une inflexion de ce parcours professionnel, l'accompagnement introduit une dynamique, celle du suivi de la personne. De l'orientation comme fonction adossée à des outils, à une professionnalité, on passe à l'accompagnement qui mobilise des compétences plus floues. Car l'accompagnement dont il s'agit ici n'est pas strictement l'accompagnement social que réalisent les travailleurs sociaux dans l'exercice de leur activité professionnelle. C'est d'abord (pour l'ANPE, l'Afpa) et de plus en plus (pour les Missions locales) un accompagnement vers l'emploi, quel qu'il soit. Et pour ce type de fonction, il n'existe pas (encore ?) de formations spécifiques reconnues. Le professionnel de l'accompagnement apparaît ainsi comme un « généraliste » là où le professionnel de l'orientation apparaissait comme un « spécialiste ». L'accompagnement se distingue de l'orientation classique par son caractère moins académique mais plus « finalisé », plus pragmatique, faisant notamment de l'ingénierie administrative et financière du parcours une pleine dimension de la prestation d'accompagnement du bénéficiaire vers l'emploi.

Cette transversalité des activités se traduit par une forme de déspecialisation des tâches des professionnels qui peut au demeurant (paradoxalement ?) se doubler d'une forme de bureaucratisation des activités, l'expertise laissant place peu à peu à une forme de standardisation du traitement des bénéficiaires : *« J'exagère un petit peu, mais malheureusement j'ai peur que l'on soit de plus en plus uniquement des exécutants »* (psychologue du travail de l'Afpa, « co-traitant »).

Ainsi, du côté Afpa, les psychologues du travail soulignent l'évolution nette de leurs pratiques, l'orientation se fondant moins sur le « positionnement » et davantage sur une prestation plus complexe et davantage personnalisée : *« On n'est plus des psychotechniciens comme était l'Afpa dans les années 70 où c'était 7 personnes par jour, ils arrivaient le matin, ils passaient les 7 personnes et hop ils repartaient le soir, ils étaient pris ou pas pris, ce n'était pas très compliqué.. On n'est plus comme ça, puisque l'on ne fait pas systématiquement passer des tests [...]. On voit toutes les personnes en entretiens individuels, ce qui je trouve est quand même un progrès. C'est en ce sens que je dis que l'on essaie toujours de faire que la personne soit au cœur de notre métier et pas l'inverse. »* (Psychologue du travail, Afpa).

L'expérience de la complémentarité de service Afpa-ANPE au sein du SPE a pu participer d'une forme de rapprochement des cultures professionnelles des uns et des autres, connues pour être en tension sur un axe allant d'une culture de la formation et de la qualification à une culture de la compétence et du travail. Peu à peu, il semblerait que ce soit le système de « valeurs » (compétences, travail) de l'ANPE qui donne sa tonalité d'ensemble à l'activité du SPE, de ses co-traitants et sous-traitants.

Les psychologues craignent toutefois, sous la pression diffuse des valeurs et des logiques d'action qui traversent les institutions du SPE et des décideurs de la formation, de voir menacée l'indépendance vis-à-vis de la pression du marché du travail dont ils font le cœur de leur déontologie professionnelle. Une conseillère emploi d'un BAIE témoigne : *« On est de plus en plus contraint par la pression économique : l'orientation tient de plus en plus compte de visées purement économiques alors qu'avant il y avait une visée de réalisation de soi. Il y a quelques années on s'arrêtait aux centres d'intérêts. Aujourd'hui, on tient compte des réalités socioéconomiques »*.

Sur le même registre – celui d'une pression plus ou moins diffuse faisant injonction au retour au travail, en particulier sur les métiers en tension –, les professionnels eux-mêmes n'hésitent pas à parler d'orientation parfois subie par les demandeurs d'emploi : *« C'est un peu de l'orientation subie. On y participe tous, à l'ANPE on leur demande de faire du chiffre, du traitement de masse – je ne connais pas beaucoup de conseillers épanouis par ce qu'ils font, et nous, à l'Afpa, on a encore de la chance d'avoir autre chose que le S2 [...] pour trouver encore du sens »* (Psychologue du travail, Afpa).

Outre les métiers en tension, d'autres contraintes pèsent sur ce travail d'orientation voire le détournent comme la nécessité de « remplir » les stages financés par les conseils régionaux, de saturer l'offre de formation sous peine de voir certaines filières disparaître l'année suivante (entretien dans Mission locale). Dans ce cas, les conseillers ont à gérer une contrainte externe supplémentaire à celle du marché du travail, celle provenant des financeurs de la structure et qui sont éventuellement représentés au sein de son conseil d'administration.

Les propos d'une conseillère d'un CIDFF⁸² reportés dans l'extrait de la monographie reproduit ci-dessous sont illustratifs des tensions inhérentes au métier de conseiller, entre demande des individus, pression des commanditaires, et volonté de respecter une éthique dans la démarche d'orientation. Dans le CIDFF concerné par l'étude, différentes prestations autour de l'emploi sont mises en œuvre : réponse à des demandes ponctuelles de renseignement d'une part, suivi et encadrement dans la durée des individus engagés dans un processus d'élaboration d'un projet professionnel qu'elle reçoit sur rendez-vous. Cette activité d'accompagnement prend place soit dans le cadre du Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE, dispositif interne au réseau des CIDFF, cofinancé par le FSE et le Service des droits des femmes et de l'égalité) soit dans le cadre de prestations ANPE (en l'occurrence des Objectifs projets, OP).

Cette conseillère définit sa relation au public comme « *une relation humaine avant tout avec un petit quelque chose qui ressemble à du coaching⁸³ sans en abuser* ». Elle développe une approche personnalisée qui prend en compte les attentes et les besoins des femmes afin d'établir avec elles un parcours d'accès à l'emploi. Elle tient à adapter la prestation au public, à l'individu : « *Un véritable travail d'orientation implique de tenir compte de la personne, de ce qu'elle est, et pas seulement de besoins du marché. Si on ne fait que ça, on ne respecte pas notre charte. Ceci n'exclut pas l'information de la personne sur la réalité du marché, mais c'est elle qui doit prendre la décision de caler son projet sur cette réalité* ». À travers cette méthode de travail, la conseillère recherche un équilibre entre un travail « psychologique » (autour de la réalisation de soi) et un travail sur l'environnement socioéconomique (la structure de l'offre de travail, les difficultés sociales, etc.) rendu nécessaire par la pression du marché.

Cependant, dans sa pratique, la conseillère-emploi doit gérer les tensions entre les objectifs de sa démarche (sa conception de l'orientation) et les attentes des bénéficiaires et du commanditaire. Ainsi, les attentes des femmes suivies en OP sont directement tournées vers l'emploi : « *Ce qu'elles veulent c'est un emploi. [Plutôt qu'un travail d'orientation], elles préféreraient que je sorte de ma poche une offre d'emploi qui leur correspond* ». La conseillère doit donc s'employer à leur démontrer l'intérêt d'un travail de réflexion sur l'orientation, tâche d'autant moins aisée que beaucoup de bénéficiaires sont déjà passés par d'autres prestations d'orientation ou d'accompagnement : « *Il faut les convaincre qu'on travaille différemment, qu'on s'adapte aux besoins de la personne, que le bilan de compétences qu'elles ont fait il y a cinq ans n'est plus valable* ». La valorisation de l'autonomie qui est au cœur du CIDFF ne va pas non plus de soi pour les bénéficiaires : « *Certains attendent que l'on décide à leur place* ».

La conseillère doit également gérer, via un travail relationnel de mise en confiance, les pressions exercées par le commanditaire : « *Dans le cadre des OP on a des consignes : le commanditaire désire que nous orientions les gens vers les secteurs qui fonctionnent. Notre position par rapport à ça est très claire : bien sûr, on va informer les gens sur le marché du travail mais en aucun cas on ne va conditionner les personnes pour qu'ils correspondent au marché, ça c'est notre éthique CIDFF* ». La conseillère remet en cause les objectifs et les critères de résultats du cahier des charges : « *Dans les critères d'évaluation de l'OP, il n'y a pas l'élaboration d'un projet professionnel. L'évaluation se fait en fonction du nombre de bénéficiaires ayant obtenu un emploi, du nombre de bénéficiaires admis dans une formation ou dans un dispositif d'appui à la création d'entreprise. Ces trois critères sont d'ailleurs impossibles à remplir en trois mois. Nous, on a bien spécifié dans notre réponse au cahier des charges que l'élaboration d'un projet constituait un critère d'évaluation. Pour moi si au bout de trois mois, la personne a élaboré un projet, [...] l'OP est terminé* ».

Les attentes de l'ANPE, orientées, comme celles du bénéficiaire, directement vers l'emploi, ne laissent que peu de place⁸⁴ à un travail d'orientation personnalisé tel que l'entend la conseillère : « *La problématique de l'ANPE aujourd'hui, c'est qu'ils doivent résorber le chômage, chaque prestation doit se justifier par rapport à cet objectif. Ils gèrent des flux et pas des personnes* ». Cette pression de l'ANPE s'exerce sur le prestataire mais aussi sur le bénéficiaire. Les dispositifs d'activation et de contrôle mis en place au sein de l'ANPE génèrent de la culpabilisation. Cette conseillère considère d'ailleurs que la lutte contre le sentiment de culpabilité et la peur de la sanction qui pèsent de plus en plus sur les demandeurs d'emploi fait partie de son travail d'accompagnement.

⁸² Sauf précision contraire, les citations en italique sont issues de ses propos.

⁸³ Le coaching peut être défini comme l'accompagnement de personnes pour le développement de leurs potentiels et de leurs savoir-faire dans le cadre d'objectifs professionnels (source : Société française de coaching). Il s'agit donc d'aider les bénéficiaires à se découvrir eux-mêmes, à explorer leur potentiel et leurs ressources

⁸⁴ « Trois mois déjà c'est extrêmement court pour accompagner le public dans une vraie orientation » (extrait d'un entretien avec la conseillère emploi/BAIE du CIDFF).

Les évolutions et les tensions dont il est fait état à propos des conseillers de la sphère « chômage-emploi » ne leur sont pas spécifiques. Elles concernent également les pratiques des professionnels qui interviennent sur la transition « emploi-emploi » ou indifféremment pour des prestations tous publics.

2. Les professionnels de la transition « emploi-emploi »

Des professionnels exerçant dans les structures étudiées, les seuls à intervenir presque exclusivement⁸⁵ auprès des personnes en emploi sont les **conseillers en mobilité professionnelle des Fongecif**. Leur fonction est récente et a été mise en place en 1999, suite à la décision prise par le COPACIF de développer le conseil professionnel aux salariés indépendamment d'une problématique directe et unique de demande de financement en vue d'un congé individuel de formation.

La création de cette nouvelle fonction au sein des Fongecif a été appuyée par un plan de formation de longue haleine (cofinancé par le FSE) ainsi que par des recrutements. Ces recrutements se sont fait au niveau bac+5, sur des profils de psychologues et de gestionnaires des ressources humaines. Grâce au plan de formation, les conseillers et certains administratifs sont passés d'un métier de gestionnaire de dossier à celui de conseillers en projets professionnels. Dans ce cadre, 250 personnes ont été touchées par cet effort de formation sur un total de 400.

Leur activité, comme l'intitulé de leur fonction en témoigne, s'inscrit clairement dans une perspective concrète et évolutive. La dimension opérationnelle est ici marquée : les conseillers doivent avant tout informer les personnes sur les dispositifs existants et, le cas échéant, les aider à réaliser leur projet quand celui-ci passe par une demande de financement de CIF. Ils sont susceptibles de rencontrer tout salarié qui en fait la demande et qui s'interroge sur son évolution professionnelle.

Les conseillers du Fongecif que nous avons rencontrés ont tous un diplôme universitaire mais relevant de spécialités différentes : l'un est psychologue de formation, l'autre possède un diplôme en gestion des ressources humaines, la troisième une formation de commerciale. Ils se caractérisent également par des expériences professionnelles antérieures conséquentes : deux ont travaillé dans l'accompagnement social et l'orientation professionnelle d'autres publics. Cette expérience semble être le gage de l'embauche davantage que le niveau ou la spécialité du diplôme. Embauchés sous CDI, un seul est en poste dans la structure depuis 1999. Les autres ont été embauchés plus récemment. On constate un fort turn-over parmi les conseillers du Fongecif ; cela tient à l'intensité de leur activité et à l'absence d'évolution professionnelle au sein de la structure ; les conseillers évoquent leur usure physique et nerveuse liée au travail. Ils disent également être récipiendaires de charge émotionnelle très forte, lors des entretiens, car les salariés qu'ils rencontrent sont souvent acculés au changement par des conditions de travail pénibles ou conflictuelles dont ils font le récit.

Le cœur de leur activité est concrètement d'informer et d'aider les personnes à réaliser leur « projet » donc à déposer une demande de financement susceptible d'être acceptée. Si la personne est vraiment en demande d'orientation professionnelle (au sens où elle ne saurait pas quoi faire, n'aurait pas de « projet professionnel ») le conseiller n'a pas le temps ni les « outils » pour l'aider. L'un des conseillers affirme : *« On est plus sur le conseil que sur l'orientation [...] C'est très différent du métier de conseiller en bilan de compétences »*.

Ils doivent avoir une bonne connaissance des formations existantes, avoir (et entretenir) quelques contacts avec des professionnels et des organismes locaux, être au courant de la vie économique locale. Mais selon leur personnalité, ils mettent surtout en avant différents aspects. En commun, ils évoquent l'écoute, le bon sens et l'attitude qui consiste à *« responsabiliser les gens »*. Une conseillère nous livre quelques-uns de ses credo : *« Soyez exigeant, saisissez votre chance, soyez acteur de votre projet »*. Une autre nous dit que l'important est la pédagogie qui consiste *« à faire émerger un projet »*.

Dans le Fongecif ayant fait l'objet de l'étude de cas, le conseil prend tout d'abord la forme d'une réunion d'information collective, dite réunion de premier accueil, d'une durée de trois heures, au cours de laquelle les dispositifs d'aide à la construction du parcours professionnels (VAE, CIF, bilan de compétences) sont présentés. Au cours de cette réunion, l'accent est porté sur la notion de projet professionnel. Pendant près d'une demi-heure, le conseiller explique comment définir un projet (sa dynamique, les questions à se poser

⁸⁵ Ils conseillent également des demandeurs d'emploi à l'issue de leur CDD.

sur son avancée, les phases de son élaboration...). Il insiste sur l'importance que revêt l'estimation de la validité du projet « c'est votre avenir », « il faut avoir des certitudes compte tenu du contexte économique, des charges familiales »... Il en profite pour dire que « la prestation qui aide à élaborer un projet professionnel, c'est le bilan de compétences ». Il ajoute que « le conseiller peut aider dans la phase de choix ». À cette étape, un premier document est distribué ; il s'agit d'une auto-évaluation de l'état d'avancement de leur projet. Quatre grandes questions organisent cette auto-évaluation : la crédibilité, la cohérence, l'adéquation (formation-projet) et le réalisme.

Cette réunion est suivie, pour les personnes qui le souhaitent, d'un entretien individuel. Cet entretien dure en moyenne une heure. Il se renouvelle une fois pour un quart des personnes. La conduite de l'entretien est peu structurée ou formalisée. Chaque conseiller le mène « au feeling » en fonction de son expérience, de son appréciation de la situation du demandeur. Contrairement à la réunion « premier accueil » où le canevas est précis et identique selon les conseillers et les lieux (dans la région), il n'existe pas d'outils ou méthodes partagés pour l'entretien. Certains prennent des notes, élaborent une fiche de suivi ; pour d'autres, tout se passe oralement : « Il n'y a pas de papier ».

L'issue de l'entretien consiste en un document bref (de quelques lignes à une page) rédigé par le conseiller à destination de la commission d'examen des dossiers. Il synthétise le parcours professionnel de la personne, ses motivations à entreprendre une formation, le contexte dans lequel elle a pris cette décision et la finalité du projet. D'après les conseillers, leur avis, lu en séance, est déterminant de l'acceptation du dossier à critères objectifs équivalents (ancienneté, niveau de formation). Selon les besoins exprimés par la personne et la maturité de son « projet », le contenu de l'entretien peut être très différent ; cela s'ajoute à la manière de conduire l'entretien propre à chaque conseiller. Certains font des recherches avec la personne pendant l'entretien (de formation, d'organismes de formation...) ; d'autres voient plutôt leur rôle dans la stimulation et l'encouragement à faire.

3. Les professionnels « multi-transitions » : une même visée pragmatique

Sous ce titre, nous regroupons des professionnels qui ont une expérience sur un type de transition (ici la transition emploi-emploi) mais qui ont été amenés durant les dernières années à élargir leurs activités en se chargeant d'autres publics (ici les demandeurs d'emploi et les licenciés économiques). On aurait pu aussi les identifier par leurs prestations privilégiées : le bilan de compétences (et le bilan de compétences approfondi) et les prestations dites d'outplacement.

À l'instar du groupe de professionnels précédemment évoqué (sur la transition chômage-emploi), les conseillers dont nous allons parler ne se considèrent pas tous comme des professionnels de l'orientation. L'intitulé de leur fonction ne reprend d'ailleurs pas cette terminologie mais se rapporte selon les cas à la prestation, à la structure, à l'objectif visé. Dans leurs propos et dans leurs pratiques, ils se distinguent d'une structure à l'autre sur l'ancienneté de leur profession et son ancrage dans le champ professionnel de l'orientation (cas du CIBC), ainsi que sur le degré d'intervention sur le « projet » de la personne : de sa co-construction à son outillage. Ils partagent néanmoins, et les plus anciens pointent cette évolution, une vision toujours plus pragmatique de leur activité.

3.1. Les consultants

Au sein de la plupart des structures privées, la terminologie employée est celle à l'œuvre dans les services aux entreprises : le professionnel est un consultant.

Dans le cadre d'une procédure d'outplacement il outille et accompagne vers l'emploi les personnes en rupture professionnelle, et ce à un horizon rapide, ce qui interdit de leur point de vue les véritables réorientations professionnelles. Outiller signifie donner à la personne les moyens et les techniques pour être « autonome sur le marché de l'emploi ». Accompagner signifie aider la personne à gérer les répercussions psychologiques du licenciement, à prendre du recul et à « anticiper sur le futur ». Mais leur vision est la même sur le bilan de compétences, qui, selon eux, n'offre pas assez de temps pour « faire de l'orientation au sens d'une remise en question » (un consultant). Ils semblent donc distinguer l'orientation (qui demande du temps), de l'essentiel de leur activité qui consiste avant tout à fournir des moyens et des techniques pour rendre la personne plus autonome. Eux-mêmes sont contraints à des exigences de rentabilité plus importante que dans des structures à but non lucratif.

Leurs profils sont variés et diversifiés, la formation en psychologie n'est pas systématique mais ils ont tous une expérience conséquente du marché du travail. Ainsi dans un des cabinets privés étudiés, la personne responsable de l'agence est licenciée de lettres et a pendant de nombreuses années enseigné le français à l'étranger. Ses compétences en matière d'accompagnement et d'aide à l'orientation se sont construites par la pratique, pour l'essentiel au sein même de la société. L'une des collaboratrices consultante de l'agence est psychologue de formation, spécialiste de GRH, discipline dans laquelle elle possède un DESS, l'autre est licenciée en droit. Le consultant a fait une école de commerce puis a suivi une formation de formateur. Tous ont été en interne formés aux méthodes et aux outils propres de l'entreprise : tests, outils d'animation de sessions ... L'outil de base reste le ROME, Répertoire opérationnel des métiers et des emplois. Les salaires sont inclus dans une fourchette allant de 1 500 à 2 500 euros brut environ. La division du travail au sein de l'agence, sans spécialiser véritablement les tâches des personnels, distribue les activités au plus près des compétences de chacun : la psychologue administre les questionnaires, dispense les tests d'aptitudes et de personnalité et procède aux restitutions individuelles, la personne licenciée en droit intervient ponctuellement dans le temps d'une prestation en matière de droit du travail ou pour exposer les mesures pour l'emploi, la responsable de l'agence animant la prestation dans son ensemble en assurant la cohérence de son économie générale. Si tous les personnels peuvent ainsi intervenir sur tous types de prestation (aide à l'orientation, accompagnement vers l'emploi, bilan de compétence), ils se sont en revanche, de façon empirique, en partie spécialisés par type de public (cadres, non-cadres, travailleurs handicapés, etc.).

Pour reprendre une distinction opérée précédemment, les consultants se positionnent avant tout comme des « généralistes » qui font une référence constante à l'idée d'accompagnement personnalisé en apparentant en quelque sorte l'orientation à une forme de coaching individuel, une aide à la prise de décision construite entre choix rationnel et tâtonnements empiriques : « *trouver une voie, ça ne se décrète pas, ça se travaille [...]. Nous devons accompagner les personnes jusqu'à valider un projet réaliste et réalisable* »⁸⁶ (un conseiller, organisme sous-traitant ANPE).

3.2. Les conseillers « bilan de compétences » des CIBC

Les bilans de compétences ne semblent pas constituer une pratique sociale et professionnelle stabilisée. Chacun se constitue des guides pratiques d'analyse des compétences qu'il est difficile de comparer et de mutualiser. Comme il n'existe pas de formation spécifique uniforme sur l'ensemble du territoire pour ce type d'activité, « *celle-ci ne relève pas d'une profession établie* » (Prot 2005 ; Gosseume et Hardy-Dubernet 2005). Les conseillers des CIBC ne sont pas les seuls à délivrer cette prestation mais ils en constituent en quelque sorte les spécialistes, ces organismes ayant dans leurs missions une réflexion sur l'ingénierie de la prestation.

Si l'on considère l'ensemble des conseillers des prestataires de bilan de compétences, plus de la moitié a reçu une formation de psychologue et une grande majorité d'entre eux possède un diplôme de 3^{ème} cycle. Ils connaissent un « turn-over » important : 30 % sont recrutés sous statut précaire (CDD et vacataires) (voir Bonaiti C. et Gélot D. 2005). La précarité est moindre dans les CIBC, où, selon les représentants de la Fédération, il n'y a pas de « smicards du bilan ».

Au sein du CIBC, la dénomination est circonscrite à la prestation à partir de laquelle les organismes ont été créés, même si leur activité tend à se diversifier aujourd'hui. L'orientation consiste à « *choisir à un moment donné un chemin, une piste* » (une conseillère CIBC). Ils se considèrent tous comme des professionnels de l'orientation. La psychologie est un passage incontournable dans leurs cursus et leur professionnalisme s'exprime avant tout dans cette dimension. Les tensions sur leur activité, et principalement avec le BCA, sont marquées. Certains conseillers ont, avec cette prestation, le sentiment de se détourner de leur métier, sentiment qu'elles ne partagent qu'avec les professionnels de l'Afpa. Le choix devient éthique : « *Est-ce qu'on ira de plus en plus vers du placement ou est-ce que on continue de travailler sur la thématique de l'épanouissement et de l'orientation ?* ». Pour cette conseillère d'un CIBC, l'orientation est associée à l'idée d'un épanouissement personnel, opposé à l'objectif du retour rapide à l'emploi. Elle signale également cependant que : « *On a quand même une orientation qui est de plus en plus utilitaire* ».

⁸⁶ La notion de « projet réaliste et réalisable » appartient aux impératifs inclus au chapitre « contrôle qualité » du cahier des charges de l'ANPE : nous voyons dans cette référence spontanée une intériorisation de la norme énoncée par l'acteur dominant du système.

A *contrario*, l'évolution est vécue comme plus positive par les instances nationales de coordination des CIBC qui estiment que l'arrivée du BCA a permis un changement dans les profils et les modes de référence du travail des conseillers, très (voire trop ?) centrés sur l'individu. Les recrutements ont été effectués sur des profils élargis (écoles de commerce, professionnels de gestion des ressources humaines, conseillers ANPE) et les salariés avec le « *profil historique* » du CIBC (diplômés en psychologie) ont du s'ouvrir à l'économie. On assiste parfois à une forme de spécialisation dans certains CIBC : les conseillers plutôt « ancienne formule » continuent à effectuer des bilans de compétences à destination des salariés, très centrés sur la personne et à forte dimension psychologique, les nouveaux exerçant davantage auprès des demandeurs d'emploi dans le cadre des bilans de compétences approfondis.

Finalement, ce champ professionnel mériterait à lui seul une étude qui s'intéresserait aux formations (cf. encadré 6), outils et pratiques, aux proximités avec le travail social et d'autres pratiques émergentes comme le coaching, et aux mobilités des professionnels internes à ce champ et au-delà.

Encadré 6

UN ACTEUR DE LA PROFESSIONNALISATION ET DE L'OBSERVATION : L'INETOP

L'Institut national du travail et de l'orientation professionnelle (INETOP) du Conservatoire national des arts et métiers est un des acteurs majeurs de la formation des professionnels de l'orientation.

Cet organisme a la charge de la formation des conseillers d'orientation psychologues, directement pour les personnes formées à Paris, indirectement car il organise la formation dispensée dans les centres universitaires de formation à Aix-en-Provence, Lille et Rennes.

Son offre de formation continue est en outre destinée à tous les professionnels de l'orientation des jeunes et des adultes en vue d'actualiser leurs compétences en matière d'observation, de conseil, d'accompagnement des processus d'insertion professionnelle et des démarches d'élaboration de projets.

L'INETOP développe des stages qualifiants et diplômants. Il propose ainsi en formation continue un master professionnel « Psychologie et pratiques de l'orientation », destiné aux personnes qui exercent dans les structures d'orientation, et principalement dans les Missions locales et les CIBC.

Pour conclure, les interlocuteurs rencontrés, représentants des grands réseaux ou responsables institutionnels, s'accordent dans leurs discours sur la volonté de décloisonner les différents réseaux, et de construire un professionnalisme basé *a minima* sur une « culture commune » partagée par l'ensemble des professionnels de l'orientation (via des échanges de personnels, des partages d'expériences, des formations communes). C'est également une des préconisations du rapport du CCRFP (Reignault 2004), traduite par la mise en place de formations transversales aux différents professionnels et réseaux intervenants sur ce champ. Selon ce rapport, un plan de formation commun à tous les personnels serait le moyen de construire une culture commune, base de la professionnalisation des équipes.

Ces volontés affichées passent néanmoins difficilement le stade de la réalisation, en dehors de pratiques localisées et d'initiatives régionales. C'est le cas de la démarche de professionnalisation mise en œuvre en région PACA.

Ce dispositif de professionnalisation, financé par l'État et la Région avec le soutien du FSE, poursuit pour 2005 la politique de professionnalisation impulsée depuis 1996 par la DRTEFP PACA. Ce dispositif s'adresse à tous les acteurs de l'orientation, de la formation et de l'insertion intervenant dans le domaine de la formation professionnelle continue de la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur. Il est composé d'actions courtes de perfectionnement et de formations diplômantes, financées en partie par l'État dans le cadre du contrat de plan État/Région, l'autre partie restant à la charge de l'organisme. Une convention a également été signée avec les Missions locales pour la certification de niveau III des conseillers ainsi qu'avec l'Afpa.

Conseillers auprès des demandeurs d'emploi ou auprès des salariés partagent néanmoins le même objectif implicite dans le contenu des prestations : amener les individus à être « autonomes ». Cette autonomie serait la condition de transitions réussies. Une autonomie pour une décision d'orientation en quelque sorte « délibérée », c'est-à-dire à la fois libre et éclairée par sa mise en débat. En ce sens, l'horizon des représentations et des valeurs à partir duquel les professionnels guident leur propre action, renvoie d'abord à la dimension *éducative* de l'orientation, nourrie des enseignements de la psychologie. Sur le registre des compétences mobilisées, un relatif consensus des acteurs rencontrés fait état de la nécessité d'une double compétence, psychologie/économie (qui se traduit finalement par une connaissance des réalités du marché du travail) nécessaire au travail d'orientation, ceci afin de gérer les tensions entre les aspirations de la personne et les réalités du marché du travail, tensions au cœur de l'orientation professionnelle.

Mais cet horizon – l'autonomie – est aujourd'hui plus qu'hier pensé en situation *d'interdépendances* aux réalités du marché du travail et des « injonctions » institutionnelles. Les praticiens, aux profils aujourd'hui diversifiés, semblent plus qu'avant intégrer à leur corps de « normes » professionnelles les dimensions économiques (adaptation au marché du travail) et sociales (traitement du chômage et des freins sociaux à l'emploi) des problématiques des personnes au regard de l'emploi : ils assignent à leurs pratiques de nouvelles fonctions. De nouvelles professionnalités se font jour : ingénierie de parcours, connaissances des sources multiples de leur financement, etc. À l'aune des observations que nous avons faites, nous avons évoqué le glissement de l'orientation vers l'accompagnement, non seulement comme pratiques mais comme cadre organisant ces pratiques. Aux termes de cette étude, il apparaît que ces notions sont polysémiques y compris pour les professionnels. Mais elles sont toutes deux et de plus en plus mises au service de la mobilisation des personnes (de l'activation pour les chômeurs) par l'affirmation d'une finalité, le retour rapide à l'emploi.

Partie 4

Typologie exploratoire des prestations d'orientation professionnelle dans cinq pays européens

Un des objectifs de l'étude comparative était de concevoir une grille de lecture des programmes et services d'orientation professionnelle qui fasse sens du point de vue des *fonctions* assignées à ces services dans des cadres nationaux différents. Elle ne pouvait donc être un préalable à l'étude et en constitue bien un des résultats majeurs. En effet, c'est l'analyse de l'ensemble des études de cas et leur mise en discussion au sein du partenariat de l'étude qui a permis d'aboutir à une typologie des programmes et services d'orientation ; cette typologie nourrit en retour le travail comparatif en mettant en évidence des spécificités nationales et des fonctions prédominantes dans tous les pays étudiés.

Cette quatrième et dernière partie rompt donc avec les précédentes dans le sens où elle ne porte pas uniquement sur le cas français, mais concerne les cinq pays de l'étude. Elle permet donc au lecteur de mettre en perspective le cas français avec les autres cas étudiés.

1. Présentation de la typologie

1.1 Une typologie construite à partir d'un critère de conditions d'accès aux services

Depuis le début de cette étude, l'orientation professionnelle a été considérée comme un élément constitutif d'un dispositif d'appui aux périodes de transition de la vie professionnelle, et donc comme un instrument clé dans la réforme des systèmes de protection sociale. Dans cette perspective de réforme, la « prévoyance » des individus (Ewald 1986) pour une bonne gestion de leurs transitions tend à se substituer à la protection attachée à l'emploi.

Les phases initiales de notre recherche nous ont conduit à distinguer différentes transitions (du chômage à l'emploi, du licenciement à l'emploi, d'un emploi à un autre emploi) que l'on peut replacer dans différents contextes (politiques d'activation, plans de restructuration, formation continue pour les salariés, politiques d'apprentissage tout au long de la vie) et auxquelles on peut associer des résultats attendus (trouver des emplois pour certains; faire en sorte que les individus se prennent en charge en matière d'emploi, et donc prennent des décisions « responsables » pour d'autres; transformer les travailleurs en « managers de leurs propres carrières »).

Nous avons également étudié les mécanismes de financement et de pilotage dominants pour chacune des transitions envisagées. Ce faisant, nous avons obtenu un premier classement des programmes et services d'orientation professionnelle associés à chacune des transitions considérées.

Cependant, et pour bien mettre en évidence les fonctions de ces programmes et services dans un contexte de réforme des systèmes de protection sociale, il est apparu important de les classer en fonction de leurs critères d'accès, c'est-à-dire le caractère volontaire ou non de la participation d'une part, les critères d'éligibilité à ces programmes et services d'autre part. Sur cette base, six types de programmes et services d'orientation professionnelle des adultes ont émergé mais avant de les présenter, nous reprenons successivement ces deux dimensions de l'accès.

1.1.1. Le caractère formellement volontaire ou non de la participation

La caractérisation du mode d'accès à un programme dépend, en premier lieu, du degré de contrainte ou de libre arbitre laissé à l'individu pour sa participation. Dans quatre des six types, la participation est *formellement* volontaire (voir ci-dessous les types 1 à 3 et le type 6), et, dans certains cas, garantie par la loi en tant que droit.

Dans les deux autres types (4 et 5), la participation est, toujours théoriquement, obligatoire, bien que l'obligation s'applique de manières différentes sur le terrain.

Il est important de préciser que nous parlons ici de critères formels. Comme nous allons le voir, dans la pratique, des formes intermédiaires de persuasion et d'incitation sont souvent mobilisées et brouillent les frontières entre participation volontaire et obligatoire.

Cette distinction peut également apparaître artificielle au regard de la situation des bénéficiaires, comme dans le cas des salariés licenciés (type 6) : bien que la participation des travailleurs soit, dans certains pays, une conséquence de l'obligation faite à leur employeur, et puisse, de ce fait, être considérée comme un droit, et bien qu'ils ne soient pas formellement obligés de prendre part au programme auquel leur employeur souscrit, il est néanmoins abusif de parler de participation volontaire dans ces cas là, dans la mesure où les travailleurs forment un public captif. Cependant, il demeure juste de considérer leur participation comme volontaire d'un point de vue formel. De même, la nature, le champ et les limites de l'obligation dans les programmes d'activation pour les chômeurs inscrits (type 5) peuvent être assez ambigus, et ce dans la définition même du programme.

1.1.2. Les critères d'éligibilité

L'accès se définit, en second lieu, à partir des critères d'éligibilité aux services et programmes : qui a accès à quoi, à partir de quelle catégorisation des usagers ?

Suivant les cas, l'éligibilité peut être :

- universelle, dans le cas des services ouverts à toutes les catégories de public (type 1.1);
- fondée sur le statut sur le marché du travail – salariés, chômeurs inscrits sur les listes, bénéficiaires d'allocation (types 1.2, 4 et 5);
- fondée sur des caractéristiques plus ou moins objectives (bas niveau de qualification, durée du chômage), associées à des degrés de vulnérabilité sur le marché du travail (et/ou au travail) (type 2);
- fondée sur l'appartenance à un groupe, lorsque les programmes sont ciblés uniquement sur des populations précises (type 3);
- rattachée à l'employeur, par exemple dans le cas de programmes de reclassement payés par un employeur pour le personnel qu'il licencie (type 6).

Ces deux dimensions de l'accès sous-tendent la définition de nos six principaux types de programmes et de services, le type 1 étant subdivisé en deux : sous-type 1.1, pour tous les publics et sous-type 1.2 pour les salariés.

Tableau 2
DISTRIBUTION DES TYPES SELON LES CONDITIONS D'ACCÈS

Éligibilité	Universelle	Fondée sur le statut sur le marché du travail	Fondée sur des caractéristiques relatives à la situation des individus sur le marché du travail	Fondée sur le genre, l'appartenance à un groupe ethnique ou social	Rattachée à l'employeur
Participation					
Volontaire	Services en accès libre, destinés au grand public (Type 1.1)	Services destinés aux salariés (Type 1.2)	Services d'appui aux groupes vulnérables (Type 2)	Services d'appui et de défense des droits (Type 3)	Services d'appui aux salariés licenciés (Type 6)
Obligatoire		Services « Workfare » (Type 4) Services d' « activation de préparation » (Type 5)	(les programmes du type 5 peuvent parfois cibler les individus en fonction de ces caractéristiques)		

1.2. La caractérisation des types de programmes et services

Les conditions d'accès et d'éligibilité sont les deux critères d'entrée à partir desquels les six types ont été construits. Ils sont néanmoins insuffisants pour caractériser les services et programmes d'orientation professionnelle. D'autres critères ont été ainsi utilisés pour décrire et comparer les services et programmes au sein d'un même type. Citons :

- l'origine et le cadre du service/programme
- le contenu
- l'organisation
- sa fonction principale
- l'intensité de la relation avec l'utilisateur
- les conditions de qualification et d'emploi des conseillers qui les mettent en œuvre
- son mode de financement
- le statut des bénéficiaires sur le marché du travail et les profils éventuellement ciblés.

Les programmes et services vont être plus ou moins homogènes sur les dimensions citées au sein d'un même type. Nous les reprenons successivement pour expliciter les réflexions sous-jacentes à chacune.

1.2.1. L'origine et le cadre du service/programme

Cette dimension cherche à caractériser la marge de manœuvre laissée aux prestataires pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes et services dont ils ont la charge.

Ainsi, les services et programmes peuvent :

- *relever d'une obligation statutaire du prestataire* (c'est le cas pour le suivi des demandeurs d'emploi par le SPE).
- *être sous-traités dans le cadre d'un appel d'offre public aux spécifications très précises*. La standardisation du déroulement des programmes et des services est, dans ce cas, très poussée. Il reste cependant difficile d'évaluer la marge de manœuvre effective des conseillers dans la mise en œuvre des programmes.
- *être sous-traités dans le cadre d'un appel d'offre public dont les spécifications laissent plus de marge de manœuvre au prestataire pour la mise en œuvre (notamment sur la méthodologie) et sont donc moins standardisés*.
- *être élaborés par le fournisseur* mais soumis à des contraintes provenant des financeurs, de critères de labellisation ou légales (c'est le cas du bilan de compétences en France défini dans le Code du travail).
- *être totalement conçus par le prestataire* qui les finance sur ses fonds propres ou les vend sur un marché (exemple : les cellules de reclassement proposées par les cabinets d'outplacement aux entreprises en restructuration).

1.2.2. Le contenu

Les contenus des programmes et services étudiés peuvent être classés en quatre grandes catégories, qui rejoignent d'ailleurs les catégories utilisées par d'autres auteurs dans des études récentes⁸⁷ :

- *des diagnostics d'employabilité et des « plans d'action »*. La plupart des programmes et services incluent de tels diagnostics ainsi que l'élaboration de plans d'action, mais cette catégorie fait référence à des programmes dans lesquels le rôle des conseillers en matière d'orientation porte uniquement sur ces deux aspects, avec dans certains cas un suivi et un accompagnement. Cette catégorie est particulièrement adaptée aux entretiens menés par le service public de l'emploi.
- *une aide à la recherche d'emploi*. Ce vocable général recouvre, en plus des incontournables diagnostics d'employabilité et plans d'action, l'aide à la rédaction de CV et de lettres de candidatures, les informations sur les canaux et moyens pour trouver des offres d'emploi et la manière de les utiliser, la préparation des entretiens, et les formations comportementales (« accroître sa motivation », « franchir les barrières à l'emploi », etc.) parfois aussi qualifiées de « formation pré-emploi » pour l'amélioration des « compétences sociales ».
- *une aide au choix d'un métier, d'une formation ou d'un programme d'études*. Ce type de programmes inclut également un diagnostic d'employabilité ainsi qu'un plan d'action (bien que dans ce cas il s'agisse davantage d'une évaluation de compétences et savoir-faire que d'un diagnostic d'employabilité). Mais on trouve également dans cette catégorie la possibilité d'explorer métiers et formations, des mises en

⁸⁷ Nous avons relevé, en particulier, la proximité avec les catégories utilisées par Sultana et Watts (2005) dans leur rapport sur l'orientation professionnelle dans le cadre des services publics de l'emploi en Europe.

situation professionnelles afin de tester un métier, la recherche de programmes de formation et d'éducation ainsi qu'une évaluation de leur pertinence pour la personne et de leur faisabilité.

- une aide qui porte à la fois sur la recherche d'emploi et sur le choix d'un métier et/ou d'une formation

De plus, parmi les programmes étudiés certains offrent ce que nous avons appelé de « l'accompagnement social », c'est-à-dire des conseils sur des aspects qui ne concernent pas directement le marché du travail mais qui sont indispensables aux bénéficiaires qui rencontrent des difficultés sociales : conseils et aide au regard du surendettement, des problèmes de logement ou de garde d'enfants. D'autres, sans offrir ce type d'appui, orientent les usagers vers des services de cette nature. Nous pensons qu'il est important de signaler les programmes qui ont cette composante et c'est pour cela que nous avons ajouté une cinquième catégorie (« accompagnement social ») qui, contrairement aux autres, n'est pas exclusive.

1.2.3. L'organisation du service/programme

Il s'agit ici de repérer si les usagers doivent suivre un programme prédéfini (il ne s'agit pas ici de l'obligation ou non d'y participer), ou s'ils peuvent rencontrer un conseiller quand ils le souhaitent, comme dans le cas d'un service offert sur une base continue, de manière ouverte. Dans le premier cas, l'interaction entre le conseiller et l'utilisateur est définie par le programme tandis que, dans le second cas, elle est laissée à l'initiative de l'utilisateur.

1.2.4. La fonction principale

La distinction se fait ici entre trois fonctions (ou rôles), de l'orientation :

- *Lancement et suivi d'un processus* : services et programmes dans lesquels l'orientation fait partie d'un parcours, d'un processus qui peut inclure de la formation, des ateliers de recherche d'emploi...

- *Tremplins vers d'autres programmes et services* : services et programmes dans lesquels l'orientation fournit une aide au choix du parcours à engager, mais le suivi des actions à mettre en œuvre n'est plus du ressort des conseillers initiaux.

- *Services ponctuels* : ces programmes et services n'engagent pas d'autres étapes, formation ou élaboration d'un plan d'action. Le conseil et l'orientation constituent une fin en soi (par exemple : service de conseil pour la rédaction du CV) et préparent directement à l'entrée sur le marché du travail.

1.2.5. L'intensité de la relation avec l'utilisateur

Nous avons souligné ici différents niveaux d'intensité dans l'interaction avec l'utilisateur, qui dépendent de la manière dont le service est mis en œuvre :

- information/conseil
- tutorat
- conseils approfondis
- suivi/accompagnement

Ces catégories sont supposées synthétiser les informations sur l'intensité de la relation, la durée du programme et la manière dont il est mis en œuvre, et ne doivent pas être interprétées comme un continuum d'intensité croissante.

Les deux premières catégories correspondent à une interaction « légère » mais dont la mise en œuvre diffère: le rôle des conseillers n'est pas le même s'ils sont chargés de fournir des informations et des conseils (individuellement ou collectivement) ou s'ils interviennent comme « tuteurs » de démarches et de recherches personnelles des individus.

Dans les deux dernières, l'interaction est plus soutenue, les prestations de conseils approfondis et de suivi/accompagnement comportant, dans ces deux cas, plusieurs sessions et pouvant s'étendre sur plusieurs semaines ou plusieurs mois. Ces deux services sont néanmoins différents : le conseil approfondi comprend d'ordinaire une exploration des métiers et des parcours possibles, éventuellement à partir d'une reformulation des attentes initiales des bénéficiaires, alors que l'accompagnement consiste en un suivi du parcours des bénéficiaires qui comporte d'autres modules (à l'intérieur ou à l'extérieur du programme). Dans ce cas, certains conseillers assurent le suivi jusqu'à l'issue du processus.

La durée des entretiens, leur fréquence, la durée totale du programme ont concrètement servi à l'élaboration de ce critère.

1.2.6. Qualifications et conditions d'emploi des conseillers

Nous nous centrons ici sur les qualifications requises plus que sur celles effectivement détenues par le personnel (les qualifications effectives sont cependant bien évidemment traitées dans notre analyse).

Nous avons distingué trois situations :

- les pré-requis en termes de qualification proviennent des financeurs ou des agences responsables des agréments. Nous indiquons en quoi consistent ces pré-requis là où nous disposons de l'information.
- le prestataire demande des qualifications spécifiques dès le recrutement ou forme les conseillers une fois recrutés.
- il n'y a pas de pré-requis spécifiques.

Les conditions d'emploi des conseillers ne sont généralement pas définies dans les programmes et services et nous observons donc les conditions réelles dans les structures visitées. Notre angle d'approche est donc distinct, ici, de celui que nous avons indiqué ci-dessus. Cependant notre choix des prestataires garantit que ces conditions puissent être considérées comme assez représentatives (du type dans le pays concerné) – quand exception il y a, elles sont soulignées dans le texte.

Ici nous cherchons à déterminer si, globalement :

- les conditions d'emploi peuvent être considérées comme précaires ou plutôt précaires (contrats à durée déterminée, personnel en free-lance, salaires peu élevés).
- les conditions d'emploi sont bonnes ou raisonnables.

Parallèlement, il est également important d'observer si la rémunération des conseillers, individuellement ou au niveau de l'équipe, comporte des incitations financières liées à l'atteinte de résultats. Cette information, couplée à celle sur les mécanismes de financement, est cruciale pour comprendre les tenants et les aboutissants des services et programmes.

1.2.7. Le mode de financement

La distinction est ici la suivante :

- services et programmes qui perçoivent un financement global, sous forme de subvention ou autre. La performance est cependant évaluée : il existe généralement un contrôle sur la base d'indicateurs et il paraît pertinent de distinguer les cas dans lesquels ces indicateurs portent uniquement sur le processus et ceux dans lesquels ils intègrent des données sur le placement, ceci nous informant sur la plus ou moins grande importance accordée dans les programmes et services aux contraintes du marché du travail.
- services et programmes dont le financement est lié à l'atteinte d'objectifs quantitatifs: nous avons distingué les objectifs de placement, les objectifs portant sur d'autres résultats et ceux relatifs au processus (par exemple volumes d'utilisateurs), sachant que dans de nombreux cas plusieurs types d'objectifs sont combinés (et donc plusieurs cases sont cochées).

Nous avons assimilé le financement du bilan de compétences en France, dont les fournisseurs reçoivent un agrément et sont ensuite rémunérés en fonction du nombre de bilans réalisés, à la situation d'un financement lié à des objectifs quantitatifs de processus.

1.2.8. Le statut des usagers sur le marché du travail et les profils ciblés.

L'intitulé de ce critère est parlant en lui-même : les services et programmes sont-ils destinés à des personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi, inactives (avec une distinction entre les inactifs qui perçoivent des allocations et ceux qui n'en perçoivent pas), en emploi, licenciées (quand il existe un statut spécifique pour ces dernières), ou les programmes recrutent-ils leurs usagers sans que n'intervienne la question de leur statut sur le marché du travail ?

Comme nous l'avons souligné dans la présentation de la typologie, la définition de l'accès sur la base du statut sur le marché du travail est l'un des traits distinctifs de certains des types (demandeurs d'emploi inscrits sur les listes pour les types 4 et 5, personnes en emploi dans les programmes du type 1.2). Dans le type 1.1 (services ouverts au public), le statut de la personne est indifférent.

Mais au-delà (ou à la place) du statut des individus sur le marché du travail, certains services et programmes ciblent un profil d'utilisateurs spécifique, qui peut être défini sur la base de caractéristiques individuelles et

d'appartenance à un groupe, ou sur la base de notions plus transversales et parfois plus vagues telles que « difficultés sur le marché du travail » (mais également bas niveau de qualifications, personnes licenciées...).

Ici encore, certains de nos types (types 2, 3 et 6) sont fondés sur l'éligibilité de groupes comportant certaines caractéristiques. Certains programmes et services du type 1.1 cherchent également à toucher des groupes prioritaires, tout en étant ouverts à tous les types de public.

1.3 Présentation de chacun des types⁸⁸

Le **type 1** (« **services en accès libre** ») désigne les services d'information, de conseil et d'orientation destinés à tous les publics (type 1.1) ou aux salariés (type 1.2), sans aucun ciblage, ni aucune obligation pour les individus d'y participer. On retrouve essentiellement, dans le type 1.1, des centres ressources sur l'éducation, la formation, et l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi que sur les métiers et le marché du travail (en France, Slovaquie, et au Royaume-Uni). Rendre l'information sur les métiers et les formations accessible à tous les individus et leur offrir une réponse personnalisée est l'objectif premier des services et programmes relevant de ce sous-type. L'intensité de la prestation est faible : il s'agit de répondre à une demande ponctuelle de l'individu et tous ces services se situent dans le registre de l'information, voir du conseil mais *a minima* (les durées moyennes d'entretiens avec un conseiller varient de 20 minutes à une heure, il n'y a en règle générale qu'un seul entretien). Il n'y a pas, ou très peu, de suivi de la personne dans ses choix et dans ses pistes d'action. Ces services combinent généralement entretien individuel, accès aux ressources en libre service (documentation, accès aux journaux spécialisés, à des petites annonces, à Internet) et ateliers collectifs (avant tout d'aide à la recherche d'emploi), dans une organisation laissée à la discrétion de la personne qui peut mobiliser les différents services proposés, sans qu'il n'existe de parcours préétablis.

L'objectif sous-jacent est d'apprendre aux individus à s'orienter et à être autonome dans leur recherche d'emploi, dans la construction de leurs parcours professionnels.

Le **type 1.2** se réfère aux programmes d'orientation fondés sur les droits du salarié, et, des pays étudiés, concerne seulement la France. Les prestations sont financées par les employeurs, via la mutualisation des dépenses obligatoirement affectées à la formation, mais elles sont suivies à l'initiative des salariés.

Le **type 2** (« **appui aux groupes vulnérables** ») désigne des programmes et services d'orientation professionnelle et d'appui au retour sur le marché du travail destinés à des groupes considérés comme vulnérables ou désavantagés sur le marché du travail, sans que les membres de ces groupes aient obligation d'y prendre part. Les groupes cibles sont définis de manière plus ou moins objective à partir de critères qui estiment leur vulnérabilité. De tels programmes sont donc proposés par des agences ayant une obligation statutaire d'appui à leur public spécifique (c'est le cas des Missions locales en France), par des villes (en Espagne), à ceux de leurs habitants qu'elles considèrent comme étant « défavorisés », ou dans le cadre de politiques nationales d'élévation des niveaux de formation et de compétences, qui visent plus particulièrement les personnes moins qualifiées (en Angleterre, et, dans une certaine mesure, en Slovaquie).

Le **type 3** (« **défense des droits** ») désigne des programmes et services d'orientation professionnelle et d'appui au retour sur le marché du travail fondés sur une logique de lutte contre les discriminations, et donc également sans aucune obligation de participation. Ils ciblent des groupes définis, non plus par une évaluation de leur degré de vulnérabilité sur le marché du travail, comme dans le type 2, mais par leurs origines ethniques, leur genre ou d'autres caractéristiques cibles d'éventuelles discriminations. L'accès aux programmes est donc fondé sur la reconnaissance de la « différence », qui doit être protégée, prise en compte ou « travaillée », tandis que les personnes accueillies dans le cadre des programmes de type 2 le sont du fait de manques, de lacunes, qui, même s'ils peuvent être expliqués par des facteurs supra-individuels, n'en sont pas moins des éléments à soigner et redresser. Ces programmes et services sont souvent mis en place par des organismes qui défendent les intérêts de ces groupes et qui leur fournissent des services adaptés. Les services et programmes regroupés ici peuvent en principe traiter toutes les transitions, même si concrètement les bénéficiaires sont généralement au chômage. L'orientation apparaît ici comme

⁸⁸ Les types sont présentés ici succinctement. Cette présentation ne reprend pas notamment l'ensemble des critères de caractérisation. Pour une présentation plus détaillée, se reporter au rapport : *Orientation des chômeurs et des salariés « à risque » dans 5 pays européens : typologie exploratoire*. Ce rapport est téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.guidanceineurope.com/publications_and_reports.html.

une composante majeure de ce qui constituait historiquement un projet politique d'émancipation ou un projet social d'intégration et d'insertion. Savoir si ces projets initiaux perdurent ou s'ils doivent composer avec d'autres objectifs est une question clé pour ces services et programmes.

Le **type 4 (« workfare »)** Les services et programmes relevant du « workfare »⁸⁹ sont des programmes d'activation ciblant les bénéficiaires d'allocations et qui visent à réduire leur nombre en accélérant leur retour à l'emploi. Ce sont les services qui s'inscrivent de la manière la plus marquée dans la logique de l'activation, qui consiste à ne pas verser mécaniquement un revenu de remplacement aux personnes involontairement privées d'emploi mais à subordonner ce revenu au suivi de prestations visant à favoriser la recherche d'emploi et la réinsertion professionnelle. Le caractère prégnant de cet objectif se traduit concrètement par un lien entre le financement et le taux de placement en emploi des personnes concernées d'une part et une participation obligatoire d'autre part. Les programmes de ce type sont destinés aux allocataires de prestations chômage mais également, et de manière sans doute croissante, aux bénéficiaires d'autres types d'allocations (c'est déjà le cas en Espagne pour les bénéficiaires du « revenu d'insertion active » en Espagne, ou en France pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion⁹⁰). Les pays se distinguent nettement par la durée de chômage écoulée avant intégration dans ces programmes : 18 mois au Royaume-Uni pour les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans, 4 mois en France. En Espagne ils étaient initialement prévus pour combattre le chômage de longue durée mais interviennent finalement aussi au début du parcours du demandeur d'emploi. Ces services sont présents dans tous les pays, et constituent, sauf en Espagne, la masse des actions de médiation visant à faciliter le retour à l'emploi. Dans ces prestations, à des degrés différents selon les configurations nationales, l'outillage dans la recherche d'emploi (y compris sur le comportement), et la pression au retour à l'emploi (via le contrôle) prennent nécessairement le pas sur ce qui pourrait relever d'un choix du chômeur en termes de réinsertion.

Le **type 5 (« activation de préparation »)** désigne des programmes et services d'orientation professionnelle et d'appui au retour sur le marché du travail pilotés par le SPE, à destination de chômeurs inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi, qu'ils perçoivent des allocations ou non. Cependant, le placement des chômeurs dans une situation d'emploi ne conditionne pas directement le financement de la prestation, comme cela peut être le cas pour les programmes relevant du type 4. En effet, ces programmes ont d'abord pour objectif d'équiper les bénéficiaires/usagers avec des techniques de recherche d'emploi ou de les aider à choisir une profession et, dans certains cas, une formation. Ceci ne signifie pas, pour autant, que la logique du placement et de l'activation n'exerce pas de contrainte forte sur les demandeurs d'emploi engagés dans ces programmes : à travers ces dispositifs, il s'agit d'amener les chômeurs à chercher activement et efficacement du travail ou encore de les amener à faire des choix adaptés au marché de l'emploi. De plus, l'accès à ces programmes ne découle pas de l'initiative libre des demandeurs d'emploi : ils sont orientés vers ces dispositifs par les agents du SPE qui suivent leur dossier. L'accès peut revêtir un caractère obligatoire pour le chômeur et s'articuler à des sanctions possibles en cas de refus. Dans d'autres cas, les demandeurs d'emplois sont fortement incités à s'engager dans ces dispositifs. Des contraintes tacites, non formalisées, s'exercent alors sur les choix des demandeurs d'emploi, le discours ambiant sur l'activation générant de la culpabilisation et de l'inquiétude⁹¹. La participation des chômeurs inscrits (mais qui ne touchent pas nécessairement des allocations) est obligatoire, ou fortement conseillée. Ces programmes sont mis en place dans le cadre des politiques d'activation mais visent moins directement et immédiatement le placement en emploi que ceux du type précédent.

Le **type 6 (« appui aux salariés licenciés »)** Deux particularités marquent fortement ce type. L'initiative de la mise en œuvre des services/programmes qui y sont rattachés et leur financement relève tout d'abord majoritairement d'un acteur privé, l'entreprise qui licencie. Elle y est néanmoins parfois contrainte par le cadre légal (plans sociaux rendus obligatoires en France et en Espagne) et peut recevoir le soutien financier des pouvoirs publics (en Slovaquie et en France dans certains cas). La seconde particularité est l'homogénéité de la situation des individus sur le marché du travail (transition licenciement-emploi). La prestation n'est pas obligatoire : chaque individu potentiellement concerné peut choisir de s'y inscrire ou non. Son engagement est néanmoins ensuite notifié sous forme de contrat l'enjoignant dans tous les cas à la participation aux actions prévues ainsi, et surtout, qu'à une démarche active de recherche d'emploi.

⁸⁹ Résultat de la contraction de Work et de Welfare, conception fondée sur le fait que l'aide n'est due qu'à ceux qui acceptent le travail ou l'activité qui leur est proposée.

⁹⁰ Devenu depuis peu revenu minimum d'activité.

⁹¹ Dans un contexte d'activation, les demandeurs d'emploi se retrouvent dans une situation où ils sont amenés à se demander : « Que va-t-il m'arriver et comment vais-je être perçu si je refuse ? ».

2. Typologie et spécificités nationales

La manière dont les types se répartissent selon les pays ainsi que l'importance qu'ils revêtent dans chacun apportent un éclairage sur le rôle et les fonctions assignées à l'orientation ainsi que les publics considérés comme prioritaires dans chaque pays. Cet état des lieux reflète également les choix stratégiques nationaux actuels (comme, par exemple, l'élévation générale du niveau de compétence de la population en Angleterre) mais peut aussi porter la marque de l'histoire récente (avec, par exemple, la focalisation quasi exclusive sur les demandeurs d'emploi en Espagne).

Dans le tableau page suivante, les types les plus représentatifs de la situation dans chaque pays apparaissent en gras, ceux d'importance moyenne en italique et les plus marginaux en caractères simples.

La représentativité et l'importance sont évaluées sur la base de la couverture géographique des services et programmes (sont-ils dispensés sur tout le territoire national, au niveau régional ou correspondent-ils à des initiatives locales ?) ainsi que sur celle du volume de bénéficiaires concernés, quand cette information est disponible.

L'Espagne et la France sont les seuls pays dans lesquels on rencontre les 6 types de services et programmes, mais leur portée est parfois limitée. Les services du type 1, ouverts à toute catégorie de public, sont très rares en Espagne où ils dépendent de l'initiative des municipalités. Les programmes d'appui au retour sur le marché du travail destinés à des personnes considérées comme défavorisées et organisés hors du SPE (type 2) sont plutôt rares en France.

Il est sans doute plus pertinent de noter que la France, la Slovénie et le Royaume-Uni ont une offre de services relativement diversifiée et couvrant le territoire national, dépassant largement le cadre du service public de l'emploi, alors que les services organisés dans le cadre du SPE sont largement dominants en Espagne, même s'il existe également une importante offre caritative.

En **France**, les services et programmes relevant du SPE ou de ses sous-traitants sont en croissance, en volume et en intensité : le suivi des demandeurs d'emploi par l'ANPE (type 4) a été renforcé depuis 2006 et il existe de nombreuses prestations sous-traitées (type 5). Les services destinés aux salariés en activités (type 1) et aux salariés licenciés (type 6) sont comparativement plus développés qu'ailleurs et sont, dans les deux cas, fondés sur une base légale : droit au bilan de compétences depuis 1991 et obligation faite depuis 1993 aux employeurs de plus de 50 salariés d'organiser des prestations pour aider au reclassement des salariés licenciés. Les Cités des métiers, enfin, promeuvent une troisième conception de l'orientation et de ses usagers en France. Ainsi, parallèlement à une orientation qui aurait à la fois une fonction réparatrice et de contrôle dans le cadre du SPE, on trouve, en second lieu, l'orientation comme droit, dans une perspective de seconde chance (pour les salariés), et, en troisième lieu, l'orientation comme une ressource pour apprendre à « manager sa carrière ».

Tableau 3

DISTRIBUTION DES PROGRAMMES ET SERVICES SELON LE TYPE ET LE PAYS

	Type 1 « Libre accès »	Type 2 « Appui aux groupes vulnérables »	Type 3 « Défense des droit »	Type 4 « Workfare »	Type 5 « Activation de préparation »	Type 6 « Appui aux salarié licenciés »
ES	Services municipaux	Services municipaux	Programmes mis en œuvre par les grandes ONG sur tout le territoire national	Programmes « expérimentaux » sous-traités par le SPE	Programmes sous-traités par le SPE	Services mis en place dans le cadre d'un contrat avec une entreprise
FR	Réseau Cité des Métiers, Services fondés sur le droit à l'orientation pour les salariés	Services complémentaires mis en place par des institutions membres du SPE, ou qui y sont reliées	Programmes dispensés sur tout le territoire national par des réseaux habilités par l'État	1er entretien et suivi du SPE	Programmes sous-traités par le SPE	Services mis en place dans le cadre d'un contrat avec une entreprise, obligation légale
SI	Réseau national de centres d'orientation pour l'éducation des adultes	Programme spécifique du réseau national des Centres d'information et de conseil professionnel		1er entretien et suivi du SPE Programmes sous-traités par le SPE.	Services d'orientation professionnelle du SPE	Réseau national des « Labour funds »
UK	Services d'information, de conseil et d'orientation délivrés dans toute l'Écosse (Careers Scotland) Services d'information et de conseil délivrés dans toute l'Angleterre (partenariats locaux du programme « nextstep », services par téléphone de learndirect)	Programme spécifique de Careers Scotland 2ème et 3ème niveaux des services anglais (cf. colonne précédente) Un programme pilote sous-traité par le SPE	Services délivrés par les ONG et les associations de défense des droits	Programmes du SPE et sous-traités		

Une autre spécificité française a également émergé, à savoir la marge de manœuvre relative de certains sous-traitants du SPE du fait de leur expertise reconnue auprès de certains groupes cibles, et de ce fait le brouillage des frontières entre les types 3 et 5 : les CIDFF par exemple, réseau de centres d'information sur le droit des femmes, fournissent à la fois des prestations d'orientation sous-traitées par le SPE (type 5) et des programmes relevant de leur propre initiative, cofinancés par l'État et le FSE (type 3). Sont d'ailleurs intégrés dans la réponse à l'appel d'offre du SPE des éléments qui, bien que non définis par le commanditaire, constituent le cœur de ses missions auprès des femmes (information sur l'égalité, équilibre travail/vie privée, lutte contre l'isolement et appui social).

En **Slovénie**, parallèlement à l'offre de services et de programmes du SPE, l'information, le conseil et l'orientation sont principalement délivrés par des réseaux d'organismes de statut public ou financés sur fonds publics, et ce sur l'ensemble du territoire national : les Centres d'information et de conseil professionnels (CIPS), implantés dans le SPE, les centres ISIOS, dans les universités, et les Labour Funds (financés par le SPE) pour les salariés licenciés. Ce système de réseaux, aux activités complémentaires et qui offrent une couverture nationale, a rapidement été mis en place à la fin des années 90. De ce fait, pas moins de 4 types apparaissent significatifs en Slovénie.

Le réseau ISIO (type 1), et dans une moindre mesure un programme d'un Centre d'information et de conseil professionnels (CIPS) élaboré pour les jeunes (type 2) illustrent la priorité nationale : élever le niveau de qualification de la population.

D'autre part, l'orientation pour les demandeurs d'emploi prend une tournure très clairement « workfare ». L'orientation professionnelle délivrée aux chômeurs dans le cadre du SPE (type 5) prend la forme d'un conseil plus instrumentalisé et finalisé qu'auparavant. Il est significatif que nous ayons dû rattacher le principal programme sous-traité par le SPE au type 4 et non au type 5, qui correspond à une forme atténuée d'activation. Et il est aussi significatif que les participants au Labour Fund aient l'obligation, une fois entrés dans le programme, d'aller jusqu'à son terme, sous peine de sanctions, ce qui tendrait à rattacher également cette prestation à une logique « workfare ». Il ne semble pas y avoir de programmes de type 3, ceci s'expliquant peut-être par la prédominance des prestations dans le cadre du service public ou par le fait que salariés et chômeurs sont vus avant tout comme tels, c'est-à-dire en fonction de leur statut sur le marché du travail, plutôt que comme victimes d'éventuelles discriminations.

Au **Royaume-Uni** la répartition des services et des programmes est proche de celle que nous venons de voir en Slovénie (il est d'ailleurs probable que le Royaume-Uni ait servi de modèle) : d'un côté des programmes pour les chômeurs exclusivement de type « workfare » (type 4), et parmi cette population un ciblage particulier sur ceux considérés comme les plus éloignés de l'emploi. De l'autre il existe aussi bien en Angleterre et au Pays de Galles qu'en Écosse une offre importante d'information et de conseil sur les métiers et les parcours de formation, ouverte à tous (type 1), ainsi qu'un second niveau de services plus approfondis pour certains groupes cibles (type 2). Il est intéressant de noter que, dans la plupart des cas, les groupes cibles sont les mêmes dans les programmes du type 2 et dans ceux du type 4. Dans le premier type, l'objectif est que tous s'attèlent à l'amélioration de leur position sur le marché du travail, grâce à une élévation du niveau de compétences. Ceci constitue une forme de mobilisation nationale. Les bénéficiaires sont alors considérés comme un « capital », et comme les membres d'une communauté nationale devant être encouragés dans leurs efforts. Dans le second type (type 4), les programmes « workfare » visent un retour immédiat sur le marché du travail et considèrent que les participants ont des lacunes dans leurs compétences sociales ou personnelles. Enfin, la logique de lutte contre les discriminations et d'action positive (type 3), d'inspiration nord-américaine, est également bien implantée au Royaume-Uni. Les salariés en tant que tels ne sont pas spécifiquement visés par les services et programmes étudiés⁹², à l'exception des salariés licenciés en Écosse : Careers Scotland a fait le choix intéressant de mettre en place un service de conseil spécifique pour ce public (type 2). En l'absence d'obligation légale pesant sur les employeurs, les salariés licenciés y accèdent de leur propre initiative et non via leur employeur.

Contrairement à la situation dans ces trois précédents pays, l'offre espagnole, se concentre avant tout sur les chômeurs. En **Espagne**, l'importance des types 1, 2 et même du type 6 est en fait limitée : les services ouverts proviennent d'initiatives isolées de municipalités, ou au plus d'une province dans le cadre d'un « Pacte territorial pour l'emploi ». Cependant, ces services municipaux pourraient devenir une composante structurante du champ de l'orientation car les municipalités cherchent à se voir confier une partie de la responsabilité des politiques actives du marché du travail. Ceci explique aussi le fait que les programmes qu'elles initient, bien que plus flexibles, soient néanmoins très proches dans leur contenu des programmes d'activation du SPE. En ce qui concerne les services mis en place suite aux licenciements collectifs, l'obligation légale est jusqu'à présent restée à un niveau général et la mise en place des cellules de reclassement dépend de la volonté de l'entreprise. Cependant la situation pourrait changer car le gouvernement débat actuellement de la possibilité d'introduire, pour les entreprises en restructuration, une forme d'obligation de reclassement de leurs salariés.

⁹² Nous ne nous intéressons dans cette étude qu'aux programmes et services pouvant toucher les salariés les plus fragiles, or l'offre ciblant les salariés passe souvent par leurs employeurs, d'où une offre limitée, concentrée dans les grandes entreprises et plutôt ciblée sur les groupes « talentueux » (Jackson *et al.* 2007, p. 14). Cependant il faut bien voir que les personnes en emploi constituent la majorité des usagers des services en libre accès.

En Espagne, l'orientation se situe avant tout dans le cadre des programmes sous-traités par le SPE (en l'absence de prestations délivrées directement par le SPE), et principalement dans leur version la plus administrative et procédurale (type 5), alors que les programmes de type « workfare » (type 4) demeurent à un stade expérimental (ce qui signifie surtout qu'ils concernent un petit nombre de personnes).

L'importance relative des programmes de type 3, mis en place par les grosses ONG espagnoles est à noter : ces programmes, ou leurs prédécesseurs, sont effectivement à l'origine de tous les programmes d'employabilité car les programmes du SPE ont été conçus sur la base de ces « parcours d'insertion sur le marché du travail » développés par les grandes organisations caritatives dans les années 80, avec l'aide du FSE (les prestataires du SPE emploient des conseillers qui ont travaillé sur ces programmes). Les prestations d'orientation sont de ce fait relativement homogènes en Espagne et ce quel que soit le type auquel elles sont rattachées.

Conclusion

La thématique de l'orientation professionnelle des adultes accompagne celle de la sécurisation des trajectoires professionnelles. Elle consiste à se départir d'une logique de « protection systématique de l'emploi existant » au profit d'une conviction faisant de la mobilité une stratégie plus efficace et davantage porteuse de « cohésion sociale »⁹³. Depuis 2004, les plans nationaux d'action pour l'emploi travaillent cette nouvelle articulation entre emploi et protection sociale en donnant pour fonction et objectif central « au traitement social du chômage » le retour des personnes au travail. Pour les salariés en emploi, les discours européens sur la flexisécurité trouvent un écho dans la réforme récente du système institutionnel de formation continue qui place désormais l'initiative individuelle en son cœur et plaide pour un salarié « acteur de sa formation » (European Commission 2007).

Ainsi, l'orientation est appelée à jouer, ou joue déjà, un rôle de premier plan, comme domaine transversal aux champs de l'éducation, de la formation et de l'emploi. En effet, il ne s'agit plus uniquement de favoriser des passerelles entre ces différentes sphères d'intervention publique, ou d'améliorer les transitions entre éducation, formation et emploi. L'orientation devient un catalyseur essentiel pour l'intégration de ces trois sphères, et pour leur mobilisation « tout au long de la vie ». Le conseil, l'orientation et l'accompagnement apparaissent comme des outils particulièrement adaptés aux nouvelles conceptions des politiques d'emploi, de protection sociale et des liens entre les deux. Ils représentent à la fois une « ressource » disponible (ou imposée) pour que les individus puissent renforcer leurs « capacités » à se mouvoir dans le marché du travail et à faire face aux différents « risques sociaux » en faisant fructifier leur « employabilité » ; et un instrument pour mobiliser vers le travail l'ensemble des individus en âge de travailler.

Dans la pratique, ces services supposés jouer le rôle de catalyseur pour l'intégration de différentes sphères institutionnelles, diffèrent largement. Les programmes et services d'orientation professionnelle apparaissent segmentés, pas (encore ?) organisés en un véritable secteur d'intervention publique, dispensés par des structures et sous des modes de gouvernances divers, avec des conditions d'accès et des modalités d'intervention différentes.

Si les objectifs affichés de ces services et programmes couvrent un spectre large (de l'information à l'accompagnement), ils ont pourtant un point commun : vouloir transformer les comportements des actifs, les rendre responsables, réalistes, autonomes, prévoyants face aux réalités du marché du travail. Ainsi (et pour transposer ce qu'écrit J.F. Orienne des professionnels de l'insertion dans notre champ d'étude), les professionnels de l'orientation tendent à construire le travail sur l'employabilité comme un travail sur soi. Ce faisant, des programmes et services d'orientation professionnelle contribuent à l'intériorisation de normes à grande échelle, à socialiser la population active au marché du travail et à renforcer la concurrence entre les actifs (Orienne et Conter 2007).

Ce travail sur les attitudes et les comportements n'est pas seulement conditionné aux contraintes économiques (le marché du travail – pénurie d'emploi, métiers en tension, exigences des employeurs... – est vu comme une variable exogène à laquelle il faut s'adapter). Il est aussi fortement encadré, contraint, par les institutions qui paient et/ou délivrent le service. D'une part, et comme nous l'avons vu, ces services sont essentiellement délivrés dans le cadre de « quasi-marché » où la prestation n'est pas payée par l'usager mais par un tiers (la puissance publique dans la majeure partie des cas). En outre, quand elles ne sont pas délivrées par les organismes payeurs, la mise en œuvre de ces prestations est sous-traitée à des prestataires. De ce fait, les modalités de pilotage, de management et d'évaluation de l'activité sont centrales. Elles conduisent parfois à une certaine rationalisation, une forme de normalisation des pratiques, tant des organismes prestataires, que des conseillers eux-mêmes (Darmon et Perez 2007). Face à ses préoccupations gestionnaires, on a pu constater que tous les professionnels n'opposaient pas la même résistance. Ainsi, c'est là où les professionnalismes ont pu se structurer suffisamment (autour d'une formation commune, d'une éthique de leur activité professionnelle par exemple) que ces préoccupations semblent avoir le moins de prise, ou rencontrer des résistances. C'est en quoi les mises en réseau des professionnels appelées de leurs vœux, mais aussi des prestataires, pourraient être intéressantes pour des échanges de pratiques et des modes d'auto-évaluation et de certification entre pairs qui permettraient davantage de souplesse, de réactivité au

⁹³ Après la réforme du régime des retraites et la révision de la loi sur la réduction du temps de travail, le plan Boorlo introduit une série de modifications du droit du travail en direction d'une plus grande flexibilité des conditions d'entrée et de sortie de l'emploi. Voir le rapport Cahuc P., Kramarz F., 2004.

cas par cas, tout en garantissant une certaine homogénéité des valeurs. Un des enjeux de l'évolution de l'orientation professionnelle des adultes dans le contexte actuel n'est-il pas de conserver le sens originel de ce service, au cœur duquel est la relation conseiller-usager, et consistant à aider une personne à identifier différentes options lui permettant de faire face aux problèmes de travail et d'emploi, et peut-être plus largement, socioéconomiques qu'elle rencontre, et de s'accomplir personnellement par le biais d'une activité moins subie que choisie ?

Bibliographie

Afpa (2000), *Étude sur les pratiques d'orientation des adultes en Europe*, Afpa, avril 2000.

Agostino (d') A., Guitton C., Legay A. (2004), *Formation et professionnalisation des nouveaux conseillers de l'ANPE*, Céreq, NEF n° 14, avril.

Autès M. (1995), « Le sens du territoire », *Recherches et prévisions*, n° 39.

Balmory D. (dir.), (2004), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général du Plan, Février.

Barbier J.-C., Ndongo S. S. (2001), *Stratégie Européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport pour la DARES et la délégation à l'emploi du ministère du Travail et de l'Emploi, CEE, décembre.

Benarosh Y. (2000), « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, janvier, n° 81.

Berthet T. Gayraud L. (2003), « Gouverner l'action publique aux marges : le cas des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation », in M. Bel, P. Méhaut, O. Meriaux (dir.), *La décentralisation de la formation professionnelle, Quels changements dans la conduite de l'action publique*, Paris, L'Harmattan.

Blanchard S. (2002), « De l'examen d'orientation professionnel au bilan de compétences : la place de l'évaluation dans deux pratiques de conseil en orientation », Actes du colloque Afpa/DEAT/INOIP des 28-29 novembre 2002, *La place de l'évaluation dans le processus d'orientation professionnelle des adultes*.

Bonaïti C., Gélot D. (2005), « Les bilans de compétences : en hausse pour les demandeurs d'emploi, stabilité pour les salariés », DARES, *Premières Synthèses*, n° 07.02, février.

Boursier S. (1999), « Fonctions, compétences et formation des praticiens de l'orientation des adultes », in *L'orientation professionnelle des adultes*, Céreq, collection « Études », n° 73.

Cahuc P, Kramarz F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, rapport au ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, décembre.

CEDEFOP (2002), *Review of Career Guidance Policies – Rapport français*, juin 2002.

Chevrier-Fatôme C., Simonin B. (2004), « Politiques de l'emploi : un nombre croissant d'intervenants », DARES, *Premières synthèses*, n° 30.2.

Commission of European Community, (2001), *Employment and social policies : a framework for investing in quality*, COM (2001) 313 final, CEC.

Danvers F. (1998), « L'émergence du concept "éducation à l'orientation", in F. Grosbras, *L'éducation à l'orientation au collège*, Paris, CNDP/Hachette.

Darmon I., Perez C. (2007), *Guide d'évaluation du conseil, de l'orientation et de l'accompagnement des adultes*, WP4, juillet, 46 p. (disponible également en anglais, slovène et espagnol sur www.guidanceineurope.com/publications_and_reports.html).

Duran P., *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999.

European Commission (2007), *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, report by the European Expert Group on Flexicurity, June.

- Freyssinet J. (2002), La réforme de l'indemnisation du chômage en France (mars 2000-juillet 2001), IRES, document de travail n°02.01.
- Gadéa C., Dubar C. (dir.) (1999), *La promotion sociale en France*, PU du Septentrion, 278 p.
- Gélot D., Nivolle P. (dir) (2000), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Cahiers Travail et Emploi, DARES, La documentation française.
- Gélot D., Gauter J. (2005), « L'Alpa au seuil de la décentralisation : les enseignements du deuxième contrat de progrès (1999-2003) », DARES, *Premières informations, premières synthèses*, n° 22.1, juin.
- Gossemaume V., Hardy-Dubernet A.-C. (2005), « Bilans de compétences et bilans de compétences approfondis : vrais ou faux jumeaux ? », DARES, *Premières Synthèses*, n° 07.1, février.
- Henni A. (2005), « Quand la recherche d'emploi devient une compétence », *Formation Emploi*, n° 92, octobre-décembre, pp. 51-63.
- Hénoque M., Legrand A. (2004), *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée, rêves et réalités de l'orientation*, rapport du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, HCEE, n° 12, mars 2004.
- IRES (2005), « Privé-public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen du jeu des acteurs », n° 05-03, novembre.
- Jobert B., Muller, P. (1987), *L'État en action*, Paris, PUF.
- Maggi-Germain N. (2004), « La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés », *Droit social*, n° 5, mai.
- Mas S., (2004), « Bilan de cinq ans de programme TRACE : 320 000 jeunes en difficulté accompagnés vers l'emploi », DARES, *Premières Synthèses*, n°51-1, décembre.
- Marimbert J, (2004), Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, janvier.
- Merle V. (2004), « Un accord historique ? », *Droit social*, n° 5, mai.
- Micheau J., Poujouly C., Pommier P. (2001), « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs », DARES, *Premières Synthèses*, n° 18-1, mai.
- Millon-Delsol C. (1993), *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF.
- Ministère du Travail (2003), Rapport de suivi, pour la France de la Résolution du conseil sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (27 juin 2002), juin.
- Mintzberg H. 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Les Éditions d'Organisation.
- Morel S. (1998), « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare », in J.-C. Barbier, J. Gauthier (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF.
- Muller P. (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- Naville P. (1945), *La Théorie de l'orientation*, Paris.
- Oriane J.-F., Conter B. (2007), « Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage », *Recherches sociologiques*, n° 2.
- Périssol P.-A., (2003), Régionalisation de la formation professionnelle, Rapport au Ministre.

- Prot B. (2005), « L'activité des bénéficiaires des bilans de compétences », DARES, *Premières Synthèses*, n° 07.3, février.
- Régnault R. (2004), Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation, CCPR, janvier.
- Revuz C. (dir.) (1991), « Bilan et orientation – Première partie », *Éducation permanente*, n° 108, septembre.
- Sanchez R. (1999), « Formation en alternance : le développement des contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation se poursuit en 1998 », DARES, *Premières synthèses*, n° 47-3, novembre.
- Sénécat J. (2004), « Historique de l'orientation scolaire et professionnelle en France », Communication aux rencontres de la DESCO du 02-04-2004, *L'orientation en Europe : des approches différentes pour une question communes* (www.eduscol.education.fr/D0122/orientation_France.htm)
- Simonin B. (2000), « Politiques de l'emploi : la territorialisation en chantier », Centre d'Études de l'Emploi, 4 Pages, n° 41, septembre-octobre.
- Supiot A. (1994), *Critique du droit du travail*, Paris, PUF.
- Tuchszirer C. (2002), « Réforme de l'assurance chômage : du PAP au PAP/ND », IRES, document de travail n° 02.02.
- Verdier É. (2004) « Les fonctions d'accueil, information et orientation à l'épreuve de la coordination de l'action publique », communication au Comité de coordination régional de l'emploi et de la Formation professionnelle PACA.
- Zemskeris F. (1997), « L'orientation dans la vie active », dans *L'orientation face aux mutations du travail*, Syros.

Glossaire

Afpa	Association nationale pour la formation des adultes
AFR	Allocation formation reclassement
AGEFIPH	Association pour la gestion du fond pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AIO	Accueil information orientation
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APEC	Agence pour l'emploi des cadres
BAIE	Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi
BC	Bilan de compétences
BCA	Bilan de compétences approfondi
BIJ	Bureaux information jeunesse
CCPR	Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue
CCREF	Comité de coordination régional emploi et formation professionnelle
CDD	Contrat à durée déterminée
CEDEFOP	Centre for the Development of Vocational Training
CES	Contrat emploi-solidarité
CIBC	Centre interinstitutionnel de bilan de compétences
CIDFF	Centre d'information sur le droit des femmes
CIE	Contrat initiative emploi
CIF	Congé individuel de formation
CIO	Centre d'information et d'orientation
CIVIS	Contrat d'insertion des jeunes dans la vie sociale
CLD	Chômeur de longue durée
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNIDFF	Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles
COPACIF	Comité paritaire du congé individuel de formation
CRIJ	Centre régional information jeunesse
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIF	Droit individuel à la formation
EN	Éducation nationale
EPSR	Équipe de préparation et de suite du reclassement
ETF	European Training Foundation
FONGECIF	Fond de gestion du congé individuel de formation
FSE	Fond social européen
FTLV	Formation tout au long de la vie
FUP	Fonds unitaire de péréquation
INETOP	Institut national du travail et de l'orientation professionnelle
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
ML-PAIO	Mission locale – Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
MOC	méthode ouverte de coordination
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIP	Organisme d'insertion et de placement
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPI/OPG	Objectif projet individuel/Objectif projet groupe
OREF	Observatoire régional emploi formation
PAP	Projet d'action personnalisé
PAP/ND	Projet d'action personnalisé/nouveau départ
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PIJ	Points information jeunesse
PLIE	Plan locaux d'insertion par l'économique
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi

PPAE	Plan personnalisé d'accès à l'emploi
PRC	Point relais conseil
PRDF	Plan régional de développement des formations
RMI	Revenu minimum d'insertion
ROME	Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
SEDOP	Service d'orientation professionnelle
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SPE	Service public de l'emploi
SPED	Service public de l'emploi départemental
SPER	Service public de l'emploi régional
SPNDE	Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Annexe 1

Entretiens conduits dans le cadre de la première phase de l'étude

	Institution	Fonction de la personne rencontrée
Au niveau national	Ministère de l'Éducation nationale Bureau de la formation continue des adultes	Chargée de mission
	Fédération nationale des centres de bilans de compétences Fonds unique de péréquation (ex : Comité paritaire du congé individuel de formation) Conseil national des missions locales	Président Vice-président Directeur Adjoint
	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle INETOP	Secrétaire général Chargée de mission Chargé de mission "orientation validation" Directrice Responsable du Centre européen d'étude et de développement des pratiques en orientation Directeur adjoint
	ANPE Afpá INOIP	Directeur
Au niveau régional	Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle des Bouches-du-Rhône Conseil régional PACA Service emploi insertion formation Cabinet consultants	Directeur adjoint. Mission action territoriale et formation Chargée de mission AIO Responsable de projet région sud-est. Consultant
	Direction régionale de l'ANPE (PACA et Aquitaine)	Directeur (Aquitaine) Chargée de mission (PACA)
	Carif Aquitaine	Chargée de la mission interservices point relais VAE
	Éducation nationale	CSAIO, conseiller du Recteur
	Réseau régional des Missions locales d'Aquitaine CIBC	Coordinatrice Directrice Présidente de l'association des directeurs de CIBC d'Aquitaine
	DR Afpa (PACA et Aquitaine)	Directrice Centre régional orientation professionnelle (Aquitaine) Responsable départemental (PACA)

Annexe 2

Répartition des services et prestations étudiés dans les différents pays par type

Type 1-1 : Destinés à tous les publics

En Espagne – Mis en œuvre par une agence municipale pour l'emploi en Catalogne, le « **Club Emploi** » (**Club de Feina**) est ouvert sur une base volontaire à tous les résidents de la municipalité et propose essentiellement de l'information sur le marché du travail local et sur les techniques de recherche d'emploi. Il s'agit d'un service financé dans le cadre d'un Pacte territorial pour l'emploi. Le service a compté 1 400 utilisateurs en 2004 et une moyenne de 2,8 visites par utilisateur.

En France – Les **Cités des métiers** sont des associations (il y en a 6 en France) qui accueillent toute personne souhaitant des informations et des conseils sur la vie professionnelle. L'appui à la recherche d'emploi se combine avec un travail autour du choix du métier si nécessaire, ou au choix de la formation. L'accès est libre et volontaire, mais la fréquentation d'une Cité des métiers peut néanmoins constituer une étape conseillée pour un demandeur d'emploi. Environ 60 000 personnes se rendent chaque année dans la Cité étudiée, et 10 % d'entre elles rencontrent un conseiller. 63 % du total des utilisateurs sont des demandeurs d'emploi.

En Slovaquie – Les **services d'Orientation pour l'éducation des adultes sont fournis par les 14 Centres ISIO**. Ces centres ont été créés au sein des « universités ouvertes et à distance » et leur objectif est de fournir de l'information sur l'éducation et la formation des adultes à toute personne qui en formule la demande. En 2004, 2 162 entretiens ont eu lieu au centre étudié, ce qui doit correspondre à peu près au nombre d'usagers (en général, un entretien par usager).

Au Royaume-Uni – Le **service d'Orientation professionnelle** est mis en œuvre par Careers Scotland, une agence sous tutelle de deux organismes publics non gouvernementaux de développement économique en Écosse. Il s'agit d'un service national d'information, de conseil et d'orientation, qui compte plus de 200 000 usagers par an, dont environ 40 000 adultes (+ de 20 ans), sachant que 60 % des usagers sont des élèves de l'enseignement secondaire. Le service cherche à préparer les usagers à la méthodologie de gestion de carrière. Chaque personne peut être reçue sans condition par un conseiller qui analyse sa demande et l'oriente vers les outils en libre service ou prolonge l'entretien avec exploration éventuelle d'un changement de carrière.

Learndirect advice fournit information, conseil et orientation par téléphone et vise avant tout à répondre à des demandes portant sur des formations. Learndirect advice est mis en œuvre par « University for Industry » (Ufi), dans le cadre d'un contrat avec le Learning and Skills Council (Conseil pour l'apprentissage et les compétences), organisme en charge du financement et de la planification de l'éducation et de la formation non universitaire pour les plus de 16 ans en Angleterre. Le service est sous-traité par Ufi à une entreprise de services en communication. Learndirect advice est clairement un service de masse : 1 million d'utilisateurs par an (sans compter les utilisateurs de la page web). L'objectif actuel étant que 250 000 de ces utilisateurs aient une qualification inférieure au niveau 2 du système de qualifications anglais. D'après un rapport d'inspection, 35 % des utilisateurs (350 000 par an) ont accès à du conseil (au-delà de l'information), et 4 % à du « coaching de carrière », soit 40 000 par an. Nous avons étudié le service coaching de carrière séparément (voir ci-dessous, type 2).

Type 1-2 : Services destinés aux salariés

En France – Le **bilan de compétences** a pour objectif d'aider à la définition d'un projet professionnel, à partir de l'analyse des compétences professionnelles et personnelles de la personne ainsi que de ses aptitudes et motivations. La prestation est définie dans le Code du travail et mise en œuvre par différents prestataires présents sur ce marché. On recense 50 000 bilans de compétences pour l'année 2003.

La **Prestation conseil du Fongecif** fournit information et conseil individualisé à des salariés désireux de s'engager dans un congé individuel de formation, ou dans une Validation des acquis de l'expérience, ou plus généralement désireux d'évoluer dans leur parcours professionnel. Les Fongecif sont des organismes paritaires chargés de la collecte des versements obligatoires des entreprises affectés à la formation, et

principalement au congé individuel de formation. Il n'existe pas de chiffrage de fréquentation de la prestation au niveau national. Pour la structure enquêtée, 8 conseillers réalisent chacun jusqu'à 8 entretiens par jour.

Type 2 : Appui aux groupes vulnérables

En Espagne – L'agence municipale pour l'emploi étudiée en Catalogne offre, en parallèle au club d'emploi rattaché au type 1 (voir ci-dessus), un petit programme ciblé (145 usagers par an) d'accompagnement vers l'emploi pour des résidents rencontrant des difficultés d'insertion et se rendant à l'agence de manière volontaire (**programme d'« employabilité », Accions complementàries de Foment de l'Ocupabilitat**).

L'agence municipale pour l'emploi de Madrid a mis en place un programme proche mais de bien plus grande envergure (5 500 usagers annuels pour le service d'orientation, dont 4 000 devraient recevoir un soutien approfondi), également d'accompagnement vers l'emploi au travers d'itinéraires personnalisés (**programme d'« attention personnalisée aux chômeurs », Programa de Atencion Personalizada al desempleado**). Le programme est financé sur fonds propres.

En France – Le programme **Pass'Avenir** est délivré par une Mission locale. Les Missions locales sont des structures chargées, au niveau local, de l'information, du conseil, de l'orientation et de l'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire. L'objectif de ce programme est d'amener les jeunes suivis par cette structure à redécouvrir certains métiers, et notamment ceux pour lesquels il existe une offre importante d'emplois non pourvus au niveau local, de les aider à faire un choix et éventuellement d'engager des formations pour leur permettre de postuler à ces emplois. Il est propre à la structure étudiée et illustre la marge de manœuvre dont ces structures disposent pour mettre en place leurs propres actions.

L'**Espace d'orientation, de positionnement et d'accompagnement (EOPA)** de l'Afpa a pour objectif d'aider les personnes à choisir un métier (à moyen terme) et une formation qui leur permettra d'obtenir une qualification, en totalité ou en partie, pour exercer ce métier. Le programme cible les demandeurs d'emploi de longue durée, les jeunes sans qualification et les bénéficiaires du RMI, ainsi que des personnes auprès de qui les mesures classiques de l'ANPE ont échoué.

En Slovénie – Le service « **Total counselling** » (**ISM**) du ministère de l'Éducation et des Sports de Slovénie est délivré par les Centres d'information et de conseil professionnels (CIPS): ce programme a l'ambition de fournir conseil et orientation « holistiques » à des jeunes sortis du système scolaire, qui ne travaillent pas et ne sont pas en formation avec l'objectif de les ramener dans le système éducatif ou de les inscrire comme demandeurs d'emploi. Les jeunes participent volontairement au programme, mais les prestataires réalisent, en amont, un travail de terrain important pour les « capter ». Entre janvier 2005 et juin 2006, les CIPS ont accueilli 2 111 jeunes dans ce programme.

Au Royaume-Uni – Le service « **coaching de carrière** » (« **Career coaching** ») de Learndirect advice est plus approfondi que le service d'information conseil rattaché au type 1 (voir ci-dessus) et est ciblé sur les personnes peu qualifiées (qualification inférieure au niveau 2 du système de qualifications anglais). Le service compte 40 000 utilisateurs par an.

Le « **Service de conseil autour du licenciement** » (« **Redundancy Advice Service** », RAS) a été mis en place par Careers Scotland en 2003 en tant qu'entité autonome, bénéficiant d'un cofinancement FSE. Il offre des conseils de recherche d'emploi et de plans de carrière à des salariés licenciés (mais toujours chez leur employeur) dans la zone de l'Écosse couverte par Scottish Enterprise, un des deux organismes de tutelle de Careers Scotland. Contrairement à la situation dans les autres pays, les services destinés aux salariés licenciés ne font pas l'objet d'une contractualisation avec l'employeur et sont du ressort du salarié lui-même, ce qui explique le rattachement de ce service au type 2 plutôt qu'au type 6. L'accord de l'employeur est néanmoins nécessaire. Entre décembre 2003 et fin septembre 2006, le nombre de bénéficiaires du programme a été de 5 322, ce qui donne une moyenne annuelle de 1 880.

Nextstep est la « marque » des services d'information, de conseil et d'orientation sous-traités par les Learning and Skills Councils territoriaux (Conseil pour l'apprentissage et les compétences) en Angleterre à

des partenariats locaux qui regroupent différentes structures. L'accès au service, quand il s'agit de l'orientation et du conseil, est libre et du ressort de l'individu. Cependant l'accès est réservé aux personnes (de plus de 20 ans) dont le niveau de qualification est inférieur au niveau 2 du système de qualifications anglais, ce qui explique le rattachement de ce service au type 2. En 2004, les objectifs nationaux fixés à nextstep étaient de 2 335 000 sessions individuelles d'information, 350 000 sessions individuelles de conseil pour les usagers de niveau inférieur à 2, et 21 000 sessions de « services approfondis » pour le même groupe cible.

Type 3 : Services d'appui et de défense des droits

En Espagne – Deux sous-programmes du programme de lutte contre les discriminations du Fonds social européen, visent l'intégration sociale et professionnelle des gitans, pour l'un, des immigrés récents, pour l'autre, au travers d'un accompagnement vers l'emploi (**programme ACCEDER, pour les Gitans**) ou d'un appui à la recherche active d'emploi (**réseau INTERLABORA, pour les immigrés**). Ils sont mis en œuvre respectivement par la Fondation secrétariat aux Gitans et par la Croix-Rouge, couvrent l'ensemble du territoire espagnol et sont des programmes « de masse » : le premier a touché 28 200 personnes entre 2000 et fin 2005, le second, dont les prestations sont beaucoup moins intensives, 60 000 au cours de la même période.

En France – Le **Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE)** est un service d'orientation professionnelle, flexible, individualisé, qui peut ouvrir sur d'autres mesures plus spécialisées et complémentaires, ouvert à toutes les femmes mais visant plus particulièrement celles confrontées à des difficultés d'insertion professionnelle. Les femmes y accèdent de leur propre initiative. Ce service est proposé par le CIDFF (Centre d'information sur le droit des femmes et des familles), réseau d'associations enracinées dans le mouvement féministe (plus de 100 associations implantées localement). Ce service est financé par le FSE et par le Service des droits des femmes et de l'égalité, rattaché au ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, dans le cadre d'un engagement pérenne de l'État.

Au Royaume-Uni – Le service « **Conseil pour l'employabilité** » (« Employability Advice ») a été mis en place par l'association One Plus, qui représente et soutient les parents isolés dans l'Ouest de l'Écosse. Le service est financé sur les fonds propres de la structure, par un système de facturation interne aux programmes qui l'utilisent. La participation est volontaire (bien qu'une petite minorité de bénéficiaires soient référés par Jobcentre Plus). L'objectif est d'accompagner le retour à l'emploi des parents isolés par des formations portant sur le comportement et par un suivi social. Nous ignorons le nombre d'usagers de ce service.

Type 4 : « Workfare »

En Espagne – Les services régionaux d'emploi sous-traitent des programmes, dits « **programmes expérimentaux d'emploi** » (**programas experimentales de empleo**), dont nous avons étudié un exemple en Catalogne (programme « un travail, un avenir », mis en place par la Fondation d'un groupe d'outplacement) et un exemple à Madrid (programme « d'insertion sociale et professionnelle », pour femmes revenant sur le marché du travail et anciens drogués, mis en place par une grande association). Ces programmes cherchent à placer en emploi un pourcentage significatif des usagers, dont au moins 60 % doivent être bénéficiaires d'allocations (chômage ou autres). Dans la pratique, dans les deux prestations étudiées, presque 100 % des usagers perçoivent des allocations, et tous ont l'obligation de participer aux programmes.

En France – Le **suivi du demandeur d'emploi** concerne tout demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE. Il doit avoir un premier entretien avec un conseiller au cours duquel est défini et signé son Projet personnalisé d'accès à l'emploi. La mise en œuvre de ce projet est ensuite suivie et réajustée au cours d'entretiens mensuels obligatoires. Le « portefeuille » d'un conseiller comporte au maximum 130 demandeurs d'emploi. 14 millions d'entretiens ont été réalisés en 2005.

En Slovénie – Au sein du Service public de l'emploi, dans le cadre du **suivi du demandeur d'emploi**, tous les demandeurs d'emploi ont l'obligation d'établir avec le conseiller à l'emploi un plan individuel de retour à l'emploi établi lors de l'entretien au moment de l'inscription ; l'objectif est un entretien de suivi de 15 minutes tous les 3 mois. Pour ce qui est des volumes, nous savons seulement que chaque conseiller emploi a un « portefeuille » de 800 demandeurs d'emploi.

Le **programme Club Emploi (Klubi za iskalce zaposlitve)** est sous-traité par le Service public de l'emploi et, dans le cas étudié, mis en œuvre par un cabinet privé. Le programme est destiné à améliorer la connaissance du marché du travail, et à fournir un suivi et des conseils individualisés dans leur recherche d'emploi aux demandeurs d'emploi référés par le Service public de l'emploi, mais le programme est évalué sur ses taux de placement. Une fois décidée par le SPE la participation au programme est obligatoire. Nous ignorons le nombre total annuel de participants au programme.

Au Royaume-Uni – Le programme **New Deal 25+** (Nouvelle Donne pour les plus de 25 ans) est le principal programme du Service public de l'emploi destiné aux demandeurs d'emploi de longue durée (plus de 18 mois) et de plus de 25 ans, pour lesquels il est automatique et obligatoire. Il consiste en l'élaboration et suivi d'un plan d'action pour un retour à l'emploi à brève échéance. Les chiffres dont nous disposons sont déjà anciens (environ 54 000 participants en mars 2002 d'après un rapport d'évaluation).

Le Programme **Zones d'Emploi** (Employment Zones), mis en place par le Département du travail et des retraites sur 15 territoires particulièrement marqués par le chômage de longue durée, est destiné, entre autres, aux demandeurs d'emploi de longue durée et de plus de 25 ans, dont la participation dans le programme est obligatoire, et pour lesquels il remplace le New Deal. Il cherche à « lever les barrières à l'emploi » par une combinaison de diagnostic d'employabilité, de recherche du métier souhaité et de conseils de techniques de recherche d'emploi. L'objectif final est le placement en emploi, sur la base duquel les prestataires sont rémunérés. Entre avril 2000 et fin septembre 2005, le programme a compté plus de 173 000 participants.

Le programme pilote « **Quartiers au travail** » (« Working Neighbourhood Pilot », WNP) a été mis en œuvre pendant 2 ans (2004-2006) dans 12 zones particulièrement défavorisées au Royaume-Uni par des organismes privés ou publics sous contrat avec le « Département pour l'emploi et les retraites » (« Department for Work and Pensions »). Le programme vise le placement en emploi et les prestataires sont essentiellement rémunérés sur la base de leurs résultats. Le « conseil à l'employabilité » est fourni de manière intensive à deux types de public : d'une part, aux personnes qui sont référées par les Jobcentre + (cette partie du programme est celle que nous avons étudiée dans le type 4) et, d'autre part, aux résidents du quartier qui perçoivent d'autres types d'allocations (par exemple, revenu minimum et allocation handicapés) qui n'ont que l'obligation de se présenter à un entretien « ciblé travail » (work focused interviews), après quoi ils choisissent de rester ou non. Nous n'avons pas de chiffres sur le nombre total de bénéficiaires, mais chacun des quartiers d'implantation avait environ 6 000 habitants, dont 2 000 touchant des allocations. L'évaluation du programme a montré que 60 % des personnes éligibles pour le programme y avaient effectivement accédé donc on peut estimer à 14 400 le nombre de bénéficiaires.

Type 5 : « Activation de préparation »

En Espagne – Les services régionaux de l'emploi sous-traitent des programmes dits d'orientation et fournissant surtout un appui à la recherche d'emploi dans un objectif d'activation. Ces programmes sont proches, dans leur conception, d'une communauté autonome à l'autre : ainsi, le programme d'« **Orientation professionnelle pour l'emploi et assistance à la création de son propre emploi** » (**Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Auto-Empleo OPEA**) à Madrid et le programme d'« **Itinéraires individuels d'insertion** » (**Itineraris Personals d'Inserció, IPI**), en Catalogne, sont assez semblables. Ils fournissent un appui à la recherche active d'emploi pour un volume important d'usagers (18 400 en 2005 en Catalogne, servis par 87 prestataires), inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi, et, en principe, supposés faire face à des difficultés d'insertion spécifiques (femmes, migrants, jeunes, etc.) – dans la pratique ciblés sur leur manque d'activité de recherche enregistrée par le SPE. La participation au 1^{er} entretien est obligatoire. Les deux prestations étudiées sont mises en œuvre par des fondations de grands syndicats.

En France – Le **bilan de compétences approfondi (BCA)** a pour objectif est d'analyser les compétences professionnelles, les aptitudes personnelles et les motivations du demandeur d'emploi afin de l'aider à définir un projet professionnel et, le cas échéant un projet de formation. L'objectif du BCA est un retour à court terme à l'emploi. Il est prescrit par le conseiller ANPE. Sa mise en œuvre est déléguée à un prestataire, en l'occurrence, dans le cas étudié, un CIBC (Centre interinstitutionnel de bilans de compétences : il y a plus de 150 CIBC en France). 155 000 BCA ont été réalisés en 2003.

L'**Objectif projet groupe** (OPG, FR5/AQ) et l'**Objectif projet** visent à permettre aux demandeurs d'emploi d'élaborer un projet professionnel « réalisable » et, à la différence du BCA, de commencer à le mettre en œuvre. La prescription résulte d'une décision de l'ANPE qui oriente le demandeur d'emploi vers un prestataire. Dans les cas étudiés, les prestataires sont un cabinet de conseil privé et un organisme à but non lucratif : le CIDFF (Centre d'information sur les droits des femmes).

Le **Service d'appui à la définition d'un projet de formation (programme « S2 »)** est destiné aux demandeurs d'emplois qui y accèdent via leur conseiller ANPE. Ce programme est pris en charge par les « services d'orientation professionnelle » de l'Afpa (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes). 200 000 prestations de ce type ont été délivrées en 2005.

En Slovénie – Le programme d'« **Orientation professionnelle** » (**Poklicna orientacija**), mis en œuvre par un service spécialisé de conseillers carrière de l'Agence nationale de l'emploi (EES), vise à aider les chômeurs adressés par leurs conseillers emploi à définir des objectifs en termes d'emploi et de carrière essentiellement sur la base d'un ou deux entretiens individuels. Chaque année, dans le service étudié (à Ljubljana), 19 000 entretiens sont tenus avec des demandeurs d'emploi.

Type 6 : Services d'appui aux salariés licenciés

En Espagne – Les « **antennes emploi** » (**Antenas de empleo**) sont des services mis en place par des cabinets de ressources humaines et d'outplacement dans le cadre de plans de licenciement. L'entreprise en restructuration fait appel (sans obligation légale) à un cabinet et finance le service pour les salariés dans le cadre d'un plan de licenciement. L'objectif, pour le prestataire étudié, est de reclasser rapidement au moins 80 % des salariés volontaires. Ces derniers perdent une partie de leurs indemnités en décidant d'engager la prestation. Nous ignorons le nombre de participants aux programmes mis en place par le groupe privé étudié.

En France – Les **cellules de reclassement** sont mises en place suite à un plan social. La prestation, mise en œuvre par divers types de structures, vise à reclasser les salariés licenciés d'une entreprise. Elle comprend des ateliers collectifs, des entretiens individuels de positionnement et de suivi. Sa durée et ses objectifs en termes de reclassement sont négociés avec l'entreprise en amont, le contenu est quant à lui adapté aux besoins individuels des salariés licenciés et ayant accepté d'y participer. En 2005, 17 000 salariés ont adhéré à une cellule de reclassement conventionnée (soit les deux tiers des bénéficiaires potentiels).

En Slovénie – Les « **Fonds pour l'emploi** » sont des structures partenariales, en général à base régionale, rassemblant des municipalités, et les partenaires sociaux, et se finançant en partie sur fonds propres et en partie en répondant aux appels d'offre du SPE. En particulier ils sont chargés de mettre en œuvre les programmes du SPE pour les salariés licenciés ou en voie de licenciement, qu'ils accompagnent vers l'emploi, sur demande initiale de leur employeur. Ces programmes restent modestes : 148 personnes suivies en 2005, pour le fonds étudié (il y avait 14 fonds en 2003).

Annexe 3

Les structures étudiées

Récapitulatif des structures étudiées

Cas 1	Fongecif	Pages xx-xxx
Cas 2	Cabinet d'outplacement	
Cas 3	Un CIBC	
Cas 4	Agence locale pour l'emploi	
Cas 5	Sous-traitant de l'ANPE	
Cas 6	Un centre Afpa	
Cas 7	Une Mission locale	
Cas 8	Un CIDFF	
Cas 9	Une cité des métiers	

Cas 1– Un Fongecif (Fonds de gestion du congé individuel de formation) Prestations étudiées : la Réunion « premier accueil » et l'entretien individuel

1. Contexte de l'activité du prestataire

Le Fongecif est le Fonds régional de gestion du congé individuel de formation pour une grande région française. Le siège est situé dans la capitale régionale mais le Fongecif est présent dans la région par le biais de 7 antennes et permanences dans des villes de moyenne importance.

2. Cadre légal et institutionnel de son activité

Ce Fongecif est un organisme paritaire, créé en 1983, qui a pour vocation de collecter la contribution des entreprises au congé individuel de formation (CIF). Rappelons qu'en France, il existe une obligation pour les employeurs à financer la formation continue de leur personnel (stages de formation, mais aussi bilan de compétences et validation des acquis de l'expérience). Elle prend la forme d'une taxe sur la masse salariale dont une part est affectée au financement du CIF. Les sommes collectées sont mutualisées et gérées par des organismes paritaires, le plus souvent de branche, que l'on appelle les OPCA (Organismes paritaires collecteurs agréés). Les Fongecif sont les organismes paritaires qui gèrent les sommes collectées au titre du CIF dans chacune des régions. Il existe donc 26 Fongecif en France. Ensemble ils forment un réseau dont le siège est à Paris et qui s'appelait jusqu'à très récemment le COPACIF⁹⁴. Le COPACIF établit des grandes orientations, à la fois politiques et stratégiques, que les Fongecif s'engagent à suivre.

Ces structures ont un statut d'association (loi 1901) agréée par le ministère du Travail. Leur personnel est embauché sous contrat de travail de droit privé. Le Fongecif étudié comprend 25 salariés, 15 conseillers en mobilité professionnelle (3 au siège, les autres travaillant dans les différentes antennes), 9 affectés à des tâches de gestion et de comptabilité, auxquels il faut ajouter le directeur de la structure.

Ce Fongecif a deux instances de décisions. Le conseil d'administration composé de 20 membres, où sont notamment représentés les partenaires sociaux (syndicats des travailleurs et unions patronales). Le conseil d'administration définit les priorités (en termes de publics et de projets à financer notamment) et vote le budget de la structure, en lien avec les orientations fixées par le COPACIF. Ainsi, ce dernier a établi qu'au maximum 9,9 % de la collecte soit affecté au fonctionnement de la structure (y compris frais de personnel) ;

⁹⁴ Depuis la loi sur la formation professionnelle votée en mai 2004, le COPACIF est devenu le FUP (Fonds unique de péréquation). Nous ne disposons pas du recul temporel suffisant pour déterminer les conséquences de ce changement d'appellation. D'après le directeur du Fongecif étudié, cette période de négociation autour du nouveau cadre institutionnel s'est traduite par un relâchement dans la coordination effectuée par le COPACIF, notamment en matière d'orientation professionnelle.

le Fongecif étudié s'est fixé un plafond de 7 %. La Commission paritaire d'acceptation des dossiers est l'instance chargée de l'examen et de l'acceptation des demandes de financement. Elle est aussi composée de 20 membres représentant les acteurs économiques et sociaux de la Région.

Cet exposé rapide du cadre légal et institutionnel a plusieurs incidences.

- la *fonction principale* d'un Fongecif est le *financement du congé individuel de formation*. Le conseil et l'orientation professionnelle ne sont que des fonctions secondaires et plus récemment organisées ;
- la structure étant institutionnellement liée au dispositif institutionnel CIF, elle n'a aucun concurrent sur ce segment (financement du CIF) : tous les salariés qui veulent suivre une formation, un BC, une VAE financé par le CIF doivent passer par le Fongecif ;
- le champ des personnes susceptibles de se faire financer un CIF est celui des entreprises assujetties à cette obligation légale de financement : les salariés du secteur privé⁹⁵ embauchés sous contrat à durée indéterminée (CDI) ou sous contrat à durée déterminée (CDD) sous certaines conditions.

Ajoutons que le Fongecif étudié a collecté, en 2004, 36 millions d'euros et que le Fonds social européen contribue pour près de 50 % au cofinancement des formations (19 millions d'euros en 2004). Les priorités édictées par son conseil d'administration sont :

- en termes de publics : les salariés les moins qualifiés (niveau inférieur au baccalauréat), 35 % des ressources affectées aux salariés des entreprises de moins de 10 salariés (sous ce seuil, les entreprises n'ont pas d'obligation légale de cotiser au Fongecif) ;
- en termes de secteur, priorité aux secteurs « en tension », c'est-à-dire connaissant des difficultés de recrutement : essentiellement l'hôtellerie-restauration.

Pourquoi nous intéresser au Fongecif sur le registre du conseil et de l'orientation professionnelle ?

Depuis 1997, une préoccupation pour l'orientation professionnelle s'est affirmée dans les Fongecif. En 1999, le COPACIF a pris une « décision très politique » (comme l'exprime le directeur du Fongecif étudié), en inscrivant l'orientation professionnelle dans les missions des Fongecif. Cette décision semble répondre à plusieurs objectifs.

Tout d'abord, le projet de réforme du système institutionnel de formation continue suscitait de l'inquiétude. Quel sort allait être fait au CIF ? En se positionnant comme un acteur du conseil et de l'orientation professionnelle, le COPACIF voyait là une manière d'affirmer son utilité et sa spécificité. En effet, les grandes orientations de la réforme étaient de « permettre à chaque salarié d'être acteur de sa formation » et de le responsabiliser dans la construction de son parcours professionnel. Dans ce cadre, l'orientation professionnelle devenait une dimension stratégique de la « formation tout au long de la vie ».

Si cet argument nous a été donné par le directeur adjoint du COPACIF, un second argument passé sous silence pourrait aussi avoir joué un rôle. Organiser un « filtrage » des demandes de CIF par un service « d'orientation professionnelle » soucieux de présenter des dossiers conformes aux priorités de financement du Fongecif assurerait une meilleure efficacité du dispositif (moins de demandes examinées et rejetées), des formations davantage ciblées sur les métiers en tension dans la région (i.e. des métiers où il existe une pénurie de main-d'œuvre comme l'hôtellerie-restauration par exemple), voire des formations plus courtes et donc moins coûteuses.

Enfin, un nouveau corps de professionnels a été créé dans les Fongecif : les conseillers en mobilité professionnelle. Leur nombre est devenu, en quelques années, supérieur à celui des personnels chargés de la gestion des demandes de CIF pourtant au cœur du métier des Fongecif. Quels sont les profils de ces nouveaux professionnels ? Quelles sont leurs missions ? Quelles proximités ont-ils avec les professionnels d'autres structures plus traditionnellement ancrées dans le champ du conseil et de l'orientation professionnelle ? Autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre.

Les services de conseil et d'orientation professionnelle arrivent donc en amont du dépôt éventuel d'une demande de financement d'un CIF. Ils consistent en différentes prestations que nous ne faisons ici qu'énoncer :

⁹⁵ Pour être complet, il faudrait préciser que, selon leur secteur d'activité professionnelle, toutes les entreprises du secteur privé ne versent pas leur contribution au Fongecif. Celles relevant, par exemple, de l'agriculture, du spectacle et de la communication, du travail social, de la santé... cotisent à d'autres organismes mutualisateurs. Enfin, les entreprises de travail temporaire versent leur contribution à un fonds spécifique, le FAF-TT.

- information sur le CIF (conditions d'éligibilité au financement, priorités du Fongecif, marche à suivre, envoi d'une brochure, existence de réunion collective d'information...);
- réunion « premier accueil » (RPA) : groupe de 15 personnes en moyenne, 3 heures maximum, animées par un conseiller);
- entretien individuel avec un conseiller.

Ces services ne sont pas facturés aux salariés. Ils sont financés par le Fongecif au titre de la contribution versée par les entreprises pour le CIF et mutualisée. À budget constant, les sommes investies dans les prestations d'orientation (et l'embauche de personnel supplémentaire dédié à cette fonction) sont prises en partie sur le budget de fonctionnement des Fongecif. Dans quelle mesure n'ont-elles pas contribué à réduire la part affectée au financement de formation ?

Ainsi, pour le Fongecif étudié, les effectifs sont passés de 13 salariés en avril 1999 à 15 en août de la même année, à 24 en septembre 2005 et cette augmentation est attribuable à l'embauche de conseillers. Il est certain que, comme le note le directeur de la structure, si la mission conseil devait encore s'élargir, cela poserait des problèmes de financement.

3. Les prestations étudiées

Le Fongecif est donc chargé de collecter et de financer les sommes afférentes au CIF. De plus, depuis 1999, il est également chargé d'informer et de conseiller les demandeurs de CIF, de bilans de compétences (BC) et de validations des acquis de l'expérience (VAE) « afin de les aider à élaborer un projet professionnel qui leur permette de se repositionner sur le marché de l'emploi ou dans leur entreprise » (brochure du Fongecif). Enfin, et depuis 2003, il est un « Point relais conseil pour la validation des acquis de l'expérience » dans la capitale régionale. À ce titre, il doit informer, conseiller et orienter les personnes intéressées par une VAE en organisant des réunions et rendez-vous avec un conseiller.

Le directeur du Fongecif indique les chiffres suivants pour décrire le volume d'activité de son organisme en 2004 :

- 32 000 personnes ont appelé ce Fongecif (dont les deux tiers de premier appel ou contact avec le Fongecif) ; 20 000 brochures ont été envoyées à l'issue de cet entretien téléphonique ;
- 7 000 personnes ont assisté à une réunion de premier accueil ;
- un peu plus du tiers (4 000) ont pris RDV pour un entretien individuel avec un conseiller en mobilité professionnelle ; pour un quart d'entre elles, il s'agissait d'un second RDV ;
- un peu plus de 5 000 dossiers de financement de CIF sont déposés chaque année.

Il n'est pas étonnant que le nombre de dossiers de financement soit supérieur à celui des entretiens réalisés car l'entretien avec un conseiller n'est pas nécessaire pour déposer une demande de financement d'un CIF. De même, l'assistance à une réunion premier accueil n'est pas un préalable obligatoire au dépôt d'un dossier même si elle est vivement conseillée (la brochure indique « nous vous invitons fortement à y participer »). La brochure qui peut être envoyée dès la prise de contact par téléphone, contient les informations minimales nécessaires au dépôt d'une demande.

Nous nous sommes focalisées sur deux services (ou prestations) des trois services précédemment cités : la réunion de premier accueil et l'entretien individuel avec un conseiller en mobilité professionnelle.

Les développements suivants s'appuieront d'une part sur les entretiens que nous avons conduits avec trois des conseillers du Fongecif (un dans la capitale régionale et deux localisés dans des antennes), d'autre part sur notre observation d'une réunion de premier accueil animée par un conseiller.

3.1. La réunion de premier accueil

Chaque conseiller doit organiser et animer deux réunions par semaine. Le groupe de 15 personnes en moyenne est constitué d'après celles qui ont pris contact par téléphone avec la structure (une permanence téléphonique est assurée par un salarié, qui n'est pas un conseiller). Le public cible est *a priori* celui qui est éligible au financement du CIF par le Fongecif. Mais dans les faits, toutes les personnes désirant de l'information sur le dispositif peuvent y assister (demandeurs d'emploi, intérimaires...). Compte tenu de la fréquence des réunions, le délai peut être très bref entre l'appel téléphonique et la possibilité d'assister à la réunion. La réunion dure en moyenne trois heures dans les locaux du Fongecif. L'objectif de la réunion est ainsi fixé (source : brochure) :

- un conseiller vous aide à la réflexion,

- la dynamique du projet est explicitée,
- des questions sont posées pour mesurer l'avancée de votre projet.

Lors de la réunion à laquelle nous avons assisté, 16 personnes étaient présentes.

Dans une première étape, le conseiller a présenté le Fongecif, son statut légal et institutionnel et ses missions. Il est présenté comme un « centre de ressources » pour des salariés faisant une « démarche personnelle » de mobilité professionnelle.

Puis, le conseiller a relevé les questions parmi lesquelles : « quand on est convaincu d'avoir fait le bon choix de formation, comment le dire au Fongecif ? », « avez-vous une liste d'organismes de formation et peut-on les choisir nous-même ? », « est-il nécessaire de faire une formation pour créer une entreprise ? »... Après avoir listé les questions, le conseiller fait remarquer que l'essentiel porte sur les *moyens* alors que l'important est le *projet*. Les premiers devant s'adapter au second.

La troisième étape, centrale, est celle de la définition du projet. Pendant près d'une demi-heure, le conseiller explique comment définir un projet (sa dynamique, les questions à se poser sur son avancée, les phases de son élaboration...). Il insiste sur l'importance que revêt l'estimation de la validité du projet « c'est votre avenir », « il faut avoir des certitudes compte tenu du contexte économique, des charges familiales »... Il en profite pour dire que « la prestation qui aide à élaborer un projet professionnel, c'est le bilan de compétences ». Il ajoute que « le conseiller peut aider dans la phase de choix ». À cette étape, un premier document est distribué ; il s'agit d'une auto-évaluation de l'état d'avancement de leur projet. Quatre grandes questions organisent cette auto-évaluation : la crédibilité, la cohérence, l'adéquation (formation-projet) et le réalisme. Nous avons pu remarquer que cette phase de la réunion crée un malaise dans le groupe. Certains manifestent de l'impatience, bougonnent, ne prennent aucune note, d'autres apparaissent découragés... Nous vérifierons par la suite dans nos entretiens que cette phase apparaît ennuyeuse à ceux qui ont l'assurance d'avoir un projet qui répond à ces 4 critères, et décourageante à ceux qui fondent des espoirs dans la formation comme passerelle pour un ailleurs encore assez vaguement défini.

Lors de la quatrième étape, le conseiller revient à des informations sur le dispositif institutionnel. Il présente successivement le bilan de compétences (« une prestation d'accompagnement individualisée »), la VAE (« la seconde chance des autodidactes » selon le conseiller), la formation professionnelle. Il aborde en dernier lieu ce qui est *a priori* l'information principale pour les personnes réunies ici : les différents modes de financement (le plan de formation et le CIF) et les chances d'acceptation pour un CIF. Sur les modes de financement, le conseiller est exhaustif (du plan de formation à l'autofinancement) pour les salariés et les demandeurs d'emploi. Il met en perspectives les avantages et les inconvénients des financements par le plan de formation et par le CIF. Il affirme vouloir tenir « un discours d'adulte à adultes ». De façon assez directe, il évoque « les problèmes d'adéquation entre le financement et les demandes de CIF ». Autrement dit, il explique que la région PACA est une « grande région » dans laquelle sont implantées beaucoup de petites entreprises. Ceci a pour conséquence que les cotisations au CIF sont faibles ce qui ne permet pas de financer beaucoup de formations. Le taux d'acceptation affiché est de 60 à 70 % des demandes de CIF-CDI et de 50 à 60 % des demandes de CIF-CDD.

Il énonce ensuite les priorités du Fongecif pour financer des formations :

- des formations pour la reconversion ;
- des formations diplômantes et qualifiantes ;
- les actions non prioritaires dans le plan de formation à savoir le perfectionnement et le développement personnel.

Les critères affichés sont :

- l'ancienneté dans la vie active (« le premier contrat qui suit la fin des études sauf contrat d'apprentissage ») ;
- le niveau de qualification (CAP-BEP) ;
- le projet professionnel ;
- la durée de la formation (à temps plein, 12 mois, à temps partiel 1 200 heures).

Il informe les éventuels candidats au CIF que le Fongecif ne peut financer l'intégralité de la formation. Une part allant de 50 à 90 % du coût reste à la charge du salarié. Cette information était, pour beaucoup de participants, très inattendue. Certains s'étonnent en aparté que ce qu'ils croyaient être un « droit » soit d'une part difficile à atteindre et d'autre part, susceptible de leur coûter de l'argent.

Le conseiller explique que « la nouvelle politique de gestion du Fongecif » consiste à négocier directement le tarif de la formation avec les organismes de formation et que l'usage de la VAE permet de faire baisser le nombre d'heures de formation à financer.

La réunion se clôt par l'information sur la possibilité d'avoir un entretien avec un conseiller. L'entretien est présenté comme un lieu où poser des questions liées au projet, ses étapes de mise en œuvre, mais aussi « permettre d'éclairer la commission sur le projet présenté ». Clairement, le conseiller met en avant son rôle de facilitateur dans la construction du dossier et *in fine* de son acceptation en expliquant qu'il formule un avis qui est transmis à la commission paritaire d'examen des dossiers.

À l'issue de la réunion, près de 50 % des personnes prennent RDV avec un conseiller qui, selon les disponibilités du salarié, peut être le conseiller qui a animé la réunion ou l'un de ses collègues. Le planning hebdomadaire des RDV pour chaque conseiller s'affiche, est rétro-projeté sur un écran et est visible de tous. On s'aperçoit d'emblée que les conseillers ont de 4 à 8 entretiens par jour, 3 à 4 jours par semaine.

3.2. L'entretien individuel

On peut considérer que les personnes qui, à l'issue de la réunion, demandent un entretien individuel, sont à la recherche de conseil et d'orientation professionnelle. L'entretien dure en moyenne une heure. Il se renouvelle une fois pour un quart des personnes. La conduite de l'entretien est peu structurée ou formalisée. Chaque conseiller le mène « au feeling » en fonction de son expérience, de son appréciation de la situation du demandeur. Contrairement à la réunion « premier accueil » où le canevas est précis et identique selon les conseillers et les lieux (dans la région), il n'existe pas d'outils ou méthodes partagés pour l'entretien. Certains prennent des notes, élaborent une fiche de suivi ; pour d'autres, tout se passe oralement. « Il n'y a pas de papier ».

L'issue de l'entretien consiste en un document bref (de quelques lignes à une page) rédigé par le conseiller à destination de la commission d'examen des dossiers. Il synthétise le parcours professionnel de la personne ses motivations à entreprendre une formation, le contexte dans lequel elle a pris cette décision et la finalité du projet. D'après les conseillers, leur avis, lu en séance, est déterminant de l'acceptation du dossier à critères objectifs équivalents (ancienneté, niveau de formation). Selon les besoins exprimés par la personne et la maturité de son « projet », le contenu de l'entretien peut être très différent ; cela s'ajoute à la manière de conduire l'entretien propre à chaque conseiller. Certains font des recherches avec la personne pendant l'entretien (de formation, d'organismes de formation...) ; d'autres voient plutôt leur rôle dans la stimulation et l'encouragement à faire. De leur propre aveu, ils ne sont pas en capacité à s'engager très loin dans une démarche d'orientation car ils n'ont pas vocation à faire « du bilan [de compétences] ». Ainsi, une conseillère dit : « *On ne travaille pas le projet avec la personne car on n'a pas le temps et ce n'est pas la mission du conseiller en mobilité professionnelle. On réoriente sur le bilan* ». Cela interroge sur la professionnalité du conseiller du Fongecif.

Pour résumer ce point, quelques remarques :

- il n'existe pas de standard de qualité des prestations fournies. La qualité est collectivement appréciée lors de réunions de conseillers animées par un manager (une réunion toutes les 3 semaines). Les pratiques font alors l'objet d'échanges et de commentaires.
- la satisfaction des « clients » n'est jamais évaluée par la structure ;
- le taux d'acceptation ne constitue pas un bon standard de qualité car il résulte sans doute davantage des budgets disponibles que de la qualité du dossier présenté (à supposer que l'on puisse y identifier la part du conseiller).

4. Les conseillers du Fongecif

Les conseillers du Fongecif ont tous un diplôme universitaire mais de spécialités différentes : l'un est psychologue de formation, l'autre a un diplôme en gestion des ressources humaines, la troisième une formation de commerciale. Ils se caractérisent également par des expériences professionnelles riches et diversifiées (deux ont travaillé dans l'accompagnement social et l'orientation professionnelle d'autres publics). Cette expérience semble être le gage de l'embauche davantage que le niveau ou la spécialité du diplôme. Embauchés sous CDI, un seul est en poste dans la structure depuis 1999. Les autres ont été embauchés plus récemment. On constate un fort turn-over parmi les conseillers du Fongecif ; cela tient à l'intensification de leur activité et à l'absence d'évolution professionnelle dans la structure (d'où un phénomène d'usure physique et nerveuse. La charge émotionnelle lors des entretiens est parfois très forte).

Leur activité professionnelle comprend les tâches suivantes :

- animation de réunions collectives (premier accueil) deux fois par semaine
- les entretiens individuels (jusqu'à huit par jour)
- une « hot line » pour les participants en cours de processus
- la rédaction des avis sur les dossiers de demandes de financement
- de l'autoformation aux métiers, marchés locaux du travail et la visite d'organismes de formation ou d'entreprises (une demi-journée journée par mois)
- des séminaires entre conseillers (une journée toutes les trois semaines)

Le cœur de leur activité est concrètement d'informer et d'aider les personnes à réaliser leur « projet » donc à déposer une demande de financement susceptible d'être acceptée. Si la personne est vraiment en demande d'orientation professionnelle (au sens où elle ne saurait pas quoi faire, n'aurait pas de « projet professionnel ») le conseiller n'a pas le temps ni les « outils » pour l'aider. L'un des conseillers affirme : « *On est plus sur le conseil que sur l'orientation [...] C'est très différent du métier de conseiller en bilan de compétences* ». Ils doivent avoir une bonne connaissance des formations existantes, avoir (et entretenir) quelques contacts avec des professionnels et des organismes locaux, être au courant de la vie économique locale. Mais selon leur personnalité, ils mettent surtout en avant différents aspects. En commun, ils évoquent l'écoute, le bon sens et l'attitude qui consiste à « responsabiliser les gens ». Une conseillère nous livre quelques uns de ses credo : « Soyez exigeant, saisissez votre chance, soyez acteur de votre projet ». Une autre nous dit que l'important est la pédagogie qui consiste « à faire émerger un projet ».

La structure leur offre un accès relativement large à la formation continue ; ils sont néanmoins soumis à de fortes contraintes liées à la charge de travail et à un emploi du temps dont ils n'ont que peu la maîtrise (cf. supra pour la prise des RDV individuels).

S'ils ne sont pas soumis à des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs d'évaluation de leur activité, cette estimation est en projet. Ainsi, le directeur nous a dit que cette question allait être débattue en conseil d'administration.

5. La perspective des usagers

Dans notre échantillon de bénéficiaires (actuels et anciens), 2 personnes sur 10 n'ont aucun diplôme. Deux autres personnes ont un niveau de diplôme supérieur au baccalauréat (dont une qui a abandonné avant de passer l'examen). La moyenne d'âge est de 34 ans (de 27 à 47 ans). La plupart ont connu des expériences professionnelles chaotiques faites de périodes de chômage et d'emplois précaires. 8 personnes sur 10 étaient salariées à la veille de faire la demande de CIF (dont 2 seulement en CDD), les deux autres étaient au chômage.

Être « orienté » est rarement une demande, exprimée ou non, de ces personnes. Leur démarche répond à deux soucis majeurs : s'échapper de conditions de travail difficiles (mauvaises relations de travail, horaires décalés, travail physiquement ou psychologiquement pénible) et évoluer professionnellement, le plus souvent hors de l'entreprise. Les prestations de conseil et d'orientation arrivent donc incidemment dans leur démarche qui est avant tout d'obtenir le financement d'une formation. Ainsi, nous n'avons rencontré qu'une seule personne qui a pris contact avec le Fongecif sans avoir au préalable de projet professionnel affirmé. Celle-ci est toujours dans la même situation un an après.

Bien que cela ne réponde pas à une attente, ces prestations satisfont la plupart des personnes interrogées. Cela correspond aussi à une phase de leur vie professionnelle où elle espère dans le Fongecif « changer de vie ». Le conseiller est vu comme un facilitateur, celui à qui on pose les questions nécessaires à la constitution du dossier. Quand la demande de financement est acceptée, le conseiller se voit attribuer une bonne part de la réussite. Plusieurs personnes nous ont quand même confié « *avoir fait la plus grosse partie du travail* » le conseiller se contentant de leur dire : « *Il faut avoir 5 devis d'organismes de formation* »...

Cas 2 – Un cabinet d'outplacement

Prestations étudiées : bilan de compétences et prestation « Outplacement ».

1. Cadre légal et institutionnel de l'activité du prestataire

Le marché du reclassement est occupé par cinq cabinets de dimension nationale présents sur l'ensemble du territoire, de quelques opérateurs interrégionaux et de nombreux acteurs locaux. S'agissant des cabinets nationaux (tels que celui étudié), leurs prestations de reclassement sont intégrées dans des ensembles plus vastes de prestations au niveau de la société voire du groupe auquel ils appartiennent. Le cabinet étudié constitue un cas particulier car la société est contrôlée par les consultants tandis qu'un groupe mutualiste détient 20 % du capital.

Le groupe auquel appartient la structure étudiée a été créé en 1984 dans un contexte marqué par les restructurations industrielles en offrant des services de reclassement de personnel. Depuis sa création, le groupe a prospéré : il est présent dans 10 pays européens (plus le Brésil et le Maroc), compte environ 1 000 salariés en Europe (600 en France) et présente un chiffre d'affaires de 90 millions d'euros en 2004.

Le groupe a 17 implantations en France dont un bureau dans une capitale régionale. Dans la région concernée, le cabinet est *leader* du conseil et de l'accompagnement des entreprises. Ses clients appartiennent tant au secteur privé (grandes entreprises, groupes internationaux pour l'essentiel) qu'au secteur public (villes, conseils régionaux et généraux, ministères, centres hospitaliers...). Ainsi, l'activité principale du groupe est de « conseiller les entreprises », et c'est bien du point de vue de ce client et de ses problématiques (délocalisation, restructuration, externalisation, fusion, réorganisation, mise en place de stratégie de performance, etc.) que l'activité du cabinet s'organise. Les actions en direction du salarié sont donc pensées en lien avec l'organisation dont il relève : « [cette structure] *considère l'homme comme la composante essentielle de l'entreprise et l'acteur clé du changement* ». L'intention affichée est de l'accompagner « *dans ses évolutions pour accorder ses capacités, ses désirs et ses ambitions aux réalités du monde économique* » (extraits du site web du groupe).

Trois « métiers » sont formellement distingués (d'après l'entretien avec un des consultants) :

- l'accompagnement des plans sociaux,
- l'accompagnement des trajectoires individuelles,
- le conseil en ressources humaines.

« L'accompagnement des trajectoires individuelles » consiste à « *accompagner les personnes et les équipes en conjuguant réussite individuelle et performance de l'entreprise, afin d'aider ses clients à mettre en place une approche dynamique et globale de la gestion des carrières* » (extrait du site web du groupe). Plusieurs « temps forts » d'une carrière sont identifiés : intégration, valorisation, orientation et évolution. Pour chacun d'eux la société propose ses services : nous nous centrerons sur les deux étapes qui engagent des prestations « d'orientation ».

- L'évolution : « Nous accompagnons les personnes en phase de transition professionnelle forte : expatriation, reconversion, séparation, création d'entreprise » (site web). Parmi les prestations proposées : « Outplacement-Career Centre », « Créer/reprendre une entreprise », « Bilan d'évaluation dans le cadre d'une mobilité interne ».

- L'orientation : elle poursuit le même objectif que l'étape précédente mais les prestations proposées sont : « bilan horizon – pilotage de carrière », « bilan professionnel – bilan de compétences », « check-up de carrière », « crédit conseil personnalisé », « aide à la décision ».

Notre étude porte sur le seul bureau du groupe dans la capitale régionale susmentionnée. Il comprend 17 consultants dont 4 sont plus particulièrement chargés de l'accompagnement des trajectoires individuelles. Nous en avons rencontrés deux lors d'entretiens.

2. Les prestations étudiées

2.1. L'« Outplacement- Career Centre »

Cette prestation s'adresse à des salariés menacés d'un licenciement économique, le plus souvent collectif, à la suite d'un plan social. Dans ce cas, l'entreprise cliente mandate un cabinet tel que celui étudié pour accompagner le plan social⁹⁶. Les modalités de l'accompagnement sont négociées entre l'entreprise (le plus souvent ses dirigeants ainsi que les instances représentatives du personnel) et le cabinet.

La prestation est à géométrie variable selon les moyens financiers que l'entreprise veut y consacrer. Elle comprend généralement la mise en place d'un bureau (ou d'une permanence) dans l'entreprise ou un lieu extérieur dédié où les salariés peuvent venir s'informer sur le plan social et poser des questions sur leur reconversion (ou réorientation) professionnelle ; des réunions d'information collective, des entretiens individuels à l'initiative des salariés ; des prestations individuelles et collectives (atelier de recherche d'emploi, aide à la décision...) ; un accompagnement individuel pendant une certaine durée (négociée avec l'entreprise), la proposition d'offres d'emploi... De plus, le cabinet met à disposition des moyens logistiques (Carrer Centre) : accès à Internet, photocopieur, téléphone, salle de travail, secrétariat, documentation sur les métiers, secteurs, offres d'emploi... bases de données entreprises et activités (Kompass ; Diane).

L'engagement tripartite – entreprise, cabinet d'outplacement et salarié – spécifique au plan social considéré fait généralement l'objet d'une « convention d'adhésion » signée par les trois parties qui précise les engagements de chacun. Cette convention n'a toutefois pas de valeur juridique.

Du point de vue du cabinet, les bénéfices attendus d'une telle prestation sont de trois ordres (extrait du site web du groupe) :

- *« Trouver un nouveau positionnement professionnel correspondant à ses aspirations et ses compétences dans les meilleurs délais ;*
- *Faire de cette période de transition professionnelle un moment de ressourcement et d'enrichissement ;*
- *Intégrer un nouveau regard sur son parcours pour rester en veille professionnelle et réussir son futur. »*

La « transition » doit être la plus courte possible. La durée de la recherche d'emploi doit être réduite par la prestation ; elle passerait à « 9 mois en moyenne (soit la moitié du temps normal d'une démarche non accompagnée) ». Mais doit, dans le même temps, être l'occasion d'une réflexion positive et approfondie du salarié sur son positionnement professionnel et l'opportunité d'un apprentissage de méthodes de gestion de carrière.

2.2. Le « bilan professionnel – bilan de compétences »

Le bilan professionnel doit permettre à un salarié de « faire le point sur son parcours, ses compétences et ses possibilités ; de valider ses acquis et ses axes de développement ; d'être acteur d'un parcours professionnel choisi » (extrait du site web). Il dure de 12 à 16 heures d'entretiens en face à face sur une étendue de 4 à 6 semaines. Il se décompose en trois étapes :

- une étape préliminaire au cours de laquelle la demande de bilan et son contexte sont analysés (phase de confirmation de la demande) ;
- une étape d'investigation où se succèdent l'analyse des motivations et intérêts professionnels et personnels, l'identification des compétences et aptitudes, le repérage des points faibles et axes de développement possibles ;
- l'étape conclusive effectue la synthèse des projets professionnels ou de formation et propose un plan d'action pour les mettre en œuvre.

Le cabinet étudié a été agréé pour effectuer les bilans de compétences réglementé par la loi n° 91 1405 du 31 décembre 1991 ainsi que par celle n° 92 675 du 17 juillet 1992.

⁹⁶ Depuis la loi de janvier 1993 concernant les licenciements économiques, dite Loi Aubry, le Code du travail stipule que « le licenciement est nul et de nul effet tant qu'un plan visant au reclassement des salariés s'intégrant au plan social n'est pas présenté par l'employeur [...] ». Ceci a donné un formidable essor aux cellules de reclassement bien que la loi n'exige pas stricto sensu leur inscription dans un plan social. Cet essor s'est accompagné d'une professionnalisation et d'une spécialisation d'une part, d'une montée en puissance de l'offre marchande et du marché comme intermédiaire des échanges d'autre part.

Quant au bilan de compétences, « [il] utilise une méthodologie similaire à celle du bilan professionnel. Toutefois, elle ne prévoit pas la prise en compte des attentes de l'entreprise telles l'analyse préalable du contexte ou la restitution tripartite des conclusions du bilan ».

3. Les consultants

Les deux consultants rencontrés ont eu une expérience professionnelle antérieure à leur entrée dans la structure étudiée, expérience diversifiée après des études universitaires courtes (diplôme de second cycle en psychologie pour l'un, un diplôme d'école supérieur de commerce pour l'autre) ; leurs parcours sont également marqués par la mobilité géographique (internationale pour l'un des deux).

L'essentiel de leur activité consiste à accompagner, individuellement et collectivement, des personnes licenciées pour motif économique. Compte tenu du coût d'une cellule de reclassement, les « clients » sont majoritairement de grandes entreprises (les « grands comptes ») et les « candidats » (terme employé pour désigner les salariés licenciés) plutôt des cadres (70 % selon l'un des consultants).

L'activité quotidienne est très liée aux phases des projets. Un consultant la décrit ainsi :

- la moitié au moins de l'activité est consacrée aux bilans et à l'outplacement (que ce soit dans les phases d'information c'est-à-dire répondre aux questions des personnes qui font leur « shopping » ou de réalisation) ;
- un tiers de l'activité réside dans des interventions en entreprise (conseil en RH, réunions collectives dans cadre de plans sociaux) ;
- le reste est dédié aux relations commerciales (prise de contact avec les entreprises pour connaître leurs besoins et faire connaître les prestations du cabinet).

Certains consultants peuvent être désignés comme « chef de projet » et donc assure la fonction d'intermédiation entre le client et les consultants (dans le cadre d'un plan social).

Leur vision du « métier » : outiller et accompagner vers l'emploi les personnes en rupture professionnelle. Outiller signifie donner à la personne les moyens et les techniques pour être « *autonome sur le marché de l'emploi* » (extrait de l'entretien). Accompagner signifie aider la personne à gérer les répercussions psychologiques du licenciement, à prendre du recul et à « *anticiper sur le futur* » (idem).

Pour l'un des consultants, on ne peut donc pas réellement parler « d'orientation » car l'horizon est une reprise *rapide* d'une activité professionnelle. Il ne s'agit donc jamais ou rarement de formations longues ou de « réorientation de parcours professionnel ». Selon le même consultant, le bilan n'offre pas suffisamment de temps pour « faire de l'orientation au sens d'une remise en question » ; « les gens veulent un emploi vite pour se sécuriser ». Une personne qui aurait un projet de réorientation professionnelle serait mise en relation par le cabinet avec d'autres professionnels comme l'Afpa, les Greta, etc.

Quels sont les « outils » mobilisés par la structure ?

- le bilan de compétences ;
- le travail sur le projet professionnel (tests, ateliers) ;
- les techniques de recherche d'emploi (en individuel ou collectif) ;
- les méthodes d'accompagnement.

Un séminaire dit « miroir de personnalité » est souvent cité par les « candidats » (tels que nommés par les consultants) comme un moment fort de leur passage par le cabinet. Animé par un consultant, il regroupe 6 à 8 personnes d'horizons différents sur une journée et vise à faire prendre conscience de l'image que chacun renvoie lorsqu'il s'exprime et se présente aux autres. D'autres test ou outils peuvent être mobilisés selon les compétences des intervenants (un des consultants a suivi une formation diplômante à un outil de développement personnel MBTI – Myers Brigg Type Indicator). La cellule parisienne conçoit aussi des outils et équipe les consultants. Une réunion mensuelle des consultants faisant de « l'accompagnement de trajectoires professionnelles » permet le transfert de connaissances.

Les propositions d'offres d'emploi sont assurées par un chargé de relations entreprises. De la même manière, un chargé de la création d'entreprise s'occupe particulièrement de cette problématique dans le cabinet.

Le bilan et l'outplacement sont décrits comme « tendus vers le reclassement professionnel ». Un consultant ajoute : « *Il s'agit d'activer la personne, de l'aider à se repositionner* ». D'ailleurs, dans le cadre de plans

sociaux, des « groupes d'activation » sont créés et réunissent les personnes une fois tous les 15 jours pour faire le point sur leurs démarches.

La phase en amont de la proposition d'offres d'emploi est dite « phase d'activation ».

Les contraintes de temps et de résultats semblent dépendantes de la négociation du coût de l'intervention du cabinet avec l'entreprise. Ainsi, l'accompagnement peut durer de 6 à 9 mois et se matérialiser par 3 à 6 séances de 2 heures par salarié sur l'intervalle. La mission est définie par un nombre global d'heures (et pas par salarié). De la même manière, le résultat s'apprécierait au niveau de la mission dans son ensemble et pas en rapport avec le travail de chaque consultant. Autrement dit, il n'y aurait pas d'indicateurs dénombrant par exemple les « personnes en solution » ou le temps moyen par salarié et rapporté à chaque consultant.

Un des consultants dira que la tendance lourde dans le cabinet est à « l'efficacité » ; ceci consiste à passer moins de temps « dans les problématiques personnelles » et que « la notion de rentabilité est très importante ». Les « jeunes consultants » seraient mieux préparés à cela.

4. La perspective des usagers

Dix bénéficiaires anciens et actuels ont été interviewés. La moyenne d'âge s'établit à 40 ans. Les niveaux de diplôme sont très disparates : du CAP-BEP (1 personne) au doctorat (1 personne) avec une polarisation autour des bac+2. Tous ont une expérience professionnelle assez longue (+6 ans) dans la même entreprise avant le plan social et/ou le besoin d'un bilan de compétences à l'origine du contact avec la structure.

Parmi les personnes ayant subi un licenciement économique (5), toutes ont une idée assez précise de ce qu'elles veulent (ou ne veulent pas) faire en prenant contact avec le cabinet. Elles sont donc dans une démarche de confirmation de leur projet et d'aide et d'information concrète et ciblée avec le consultant désigné par la structure. Leurs attentes sont donc peu souvent déçues car pas très élevées. Ils correspondent tout à fait au profil souhaité par le cabinet, c'est-à-dire des personnes qui sont susceptibles d'un reclassement professionnel rapide et qui savent déjà peu ou prou ce qu'elles veulent. L'imposition du choix du cabinet par l'entreprise n'a posé problème qu'à une personne qui aurait préféré être libre de ce choix. La localisation du cabinet, éloigné géographiquement de son domicile, lui paraissait contraignante. De plus, elle a posé la question de l'indépendance du cabinet par rapport à l'entreprise. Une autre a mené en parallèle des contacts avec l'ANPE afin de ne pas faire reposer sa reconversion professionnelle sur le seul cabinet choisi par l'entreprise. La convention tripartite ne semble pas avoir posé de problème aux salariés signataires. Aucun d'entre eux n'y fait spontanément référence. Il semble que le document soit oublié à peine signé. Aucun ne s'y reporte pour évaluer le travail du cabinet.

Pour deux d'entre eux, le licenciement économique a été vécu comme le moment de faire le point sur la carrière, de prendre du recul sur leur parcours professionnel et sur eux-mêmes. Dans ce cas, le passage par la structure est ressenti comme très positif. Ils mettent en avant l'écoute mais aussi, et à égale importance, les tests, et certains ateliers mobilisés. L'un d'entre eux dira : « Avec eux, pas de faux discours. Ils ne sont pas là pour vous trouver du boulot. Par contre, ils sont là pour faire le lien entre le passé et le futur. Ils font une analyse de l'expérience remarquable ». Il insistera sur les apports des tests de personnalité et de l'étude graphologique. Il notera aussi que les ateliers de recherche d'emploi composés de cadres comme lui, ont permis de créer un réseau d'entraide très efficace. Le passage par la structure permet de prendre du recul par rapport à l'urgence de la reconversion et d'être mieux armé pour refuser certaines offres.

La question récurrente que se posent les bénéficiaires actuels dans le cas de l'outplacement est : « Jusqu'où peuvent-ils [les consultants] aller dans leur intervention ? Où s'arrête la prestation ? ». Ainsi, une personne ayant projet de créer son entreprise ne sait pas si elle peut demander leur implication dans l'aide à la rédaction des statuts. Une autre exprime son inquiétude : après les ateliers de recherche d'emploi, vont-ils nous aider à prendre contact avec des entreprises, faire l'intermédiaire entre eux et les employeurs, les aider à trouver un emploi dans un secteur spécifique ? Les 2 anciens bénéficiaires d'une prestation d'outplacement ont retrouvé un emploi indépendamment du cabinet (contact pris avant ou en parallèle).

Pour les bénéficiaires de bilan de compétences, ils ont choisi la structure par connaissance ou par « shopping ». Tous expriment une insatisfaction voire souffrance morale au travail et cherchent une solution par le bilan de compétences. Compte tenu de la situation de départ, tous expriment un soulagement et une grande satisfaction vis-à-vis de la prestation délivrée par la structure. Ils ont eu un espace de parole, une écoute compréhensive. Certains ont l'impression de mieux se connaître après le bilan, d'avoir pu identifier

des « modes de fonctionnement » susceptibles de générer des tensions dans le travail. L'une d'elles dit même : « *Le bilan m'a redonné confiance en moi. Ça a joué le rôle d'une thérapie* ». Un autre : « *Ça confirme des points positifs ; ça redonne confiance* ». Cette « confirmation » ressort souvent des commentaires. Le Bilan servirait ainsi moins à débusquer des talents cachés ou à mettre en relation des compétences, aptitudes, goûts avec des métiers et opportunités professionnelles, qu'à confirmer un parcours ou des inclinaisons.

Cas 3 – Un CIBC (Centre interinstitutionnel de bilans de compétences) Prestations étudiées : bilan de compétences et bilan de compétences approfondi.

Mis en place par l'État à l'initiative du ministère du Travail à la fin des années 80, les CIBC (au moins un par département) ont vocation à délivrer des prestations d'orientation professionnelle, dont des bilans de compétences, en réponse à des commandes publiques ou à des demandes portées par des individus ou encore à des demandes spécifiques d'entreprises. Cette mission leur a conféré une place incontournable dans la mise en œuvre du droit au bilan de compétences, inscrit dans la loi de décembre 1991, ouvert aux salariés et aux demandeurs d'emploi. Ils interviennent donc dans la transition emploi-emploi et chômage-emploi. Ils ont également pour mission de mener des actions expérimentales, de faire évoluer la pratique du Bilan ainsi que de jouer un rôle d'appui et d'animation auprès des autres prestataires. Ils peuvent être considérés, et se considèrent parfois, comme les garants de la déontologie du bilan de compétences, sur un marché qui a vu se développer un nombre important de prestataires.

La localisation du CIBC étudié place son activité dans un contexte socioéconomique contrasté au regard de celui des grandes agglomérations régionales.

1. Contexte de l'activité du prestataire

Il est implanté dans une zone montagneuse et plutôt rurale, marquée par la saisonnalité de l'activité touristique. C'est une zone plutôt dynamique, qui connaît une croissance de sa population (solde migratoire positif) accompagnée d'une augmentation du nombre des emplois. Le taux de chômage sur le département est un des plus bas de France, 8 % en 2003 pour une moyenne régionale de 12 %. Le niveau de formation des demandeurs d'emploi est relativement élevé, comme celui de la population locale dans son ensemble. La structure des emplois fait par contre davantage appel aux qualifications de base. Le profil social du département est peu marqué par les situations d'extrême précarité ou d'inégalités de revenus.

Ces données plutôt positives sont à mettre en regard du discours des conseillères, pour lesquelles la situation de l'emploi sur la zone offre peu de perspectives. Elles insistent également sur la faiblesse des salaires, qui peut surprendre les nouveaux arrivants.

2. Cadre légal et institutionnel de l'activité

Créé en 1992, ce CIBC est une structure de statut associatif gérée par un conseil d'administration. Le caractère interinstitutionnel, particularité et obligation des CIBC au regard d'autres prestataires de bilans, est garanti par la composition de ce conseil : partenaires locaux qui interviennent de près ou de loin sur l'emploi et la formation, syndicats salariés et patronaux, représentants de branches professionnelles. Il offre une assurance de neutralité, vis-à-vis des employeurs. L'objectivité de la prestation est également mise en avant, le CIBC ne délivrant pas de formation, contrairement à d'autres prestataires de bilans.

Il est rattaché à la Fédération nationale des CIBC, rattachement qui n'implique pas de lien juridique ou institutionnel, la fédération intervenant sur l'animation du réseau.

Son autonomie est cadrée par les circulaires nationales (1992 et 1995) qui régissent l'activité des CIBC ainsi que par les conditions d'agrément et d'habilitation des financeurs, sur lesquelles nous reviendrons.

L'orientation, via les bilans pour différents types de public, est son activité quasi-exclusive :

- bilan de compétences pour les salariés, son « *cœur de métier* » (BC)
- bilan de compétences approfondi pour les demandeurs d'emploi (BCA)
- bilans jeunes (dans le cadre du Service d'orientation financé par la région)

- bilans spécifiques pour travailleurs handicapés, pour les bénéficiaires de CES....

La faible densité de la zone le soumet à une concurrence plus faible que celle d'organismes implantés sur des zones de forte concentration urbaine (3 prestataires font du BC, 2 du BCA). Il est implanté dans la principale ville du département et possède des antennes dans deux autres plus petites.

Le CIBC est en outre identifié localement comme centre ressources sur la formation et l'emploi dans le département. Il se doit d'accomplir sa mission de service public d'accueil et d'information des personnes sur le droit au Bilan. Mais il manque de financement et de temps pour faire de l'accueil individualisé.

Le volume de son activité en termes de public accueilli se répartit comme suit pour l'année 2004 :

Prestations	Effectifs concernés
Bilans de compétences approfondis	132
BCA Travailleurs handicapés	91
OPI	56
Bilans de compétences	70
Bilans d'orientation jeunes ⁹⁷	238
Autres	53
Total	640

Source : Rapport d'activité 2004 CIBC.

En termes financiers, les données dont nous disposons sont plus évasives : l'ANPE représenterait 40 % des ressources de la structure, la part restante se répartissant de manière sensiblement égale entre les prestations jeunes et les bilans de compétences. Le CIBC était en effet en perte de vitesse avant l'arrivée du directeur qui a développé son activité jusqu'à son départ à l'été 2005. Cette période est également celle d'un accroissement du nombre de bilans de compétences délivrés au niveau national

3. Prestations étudiées

Notre attention dans le cadre de l'étude de terrain a porté de manière logique sur les BC et BCA. Ces deux prestations sont toutes les deux normées dans leurs objectifs, leur durée, dans leurs étapes, par la loi de 1991 pour le BC et le cahier des charges de l'ANPE pour le BCA. Le BC était initialement destiné aux salariés et aux demandeurs d'emploi. La nouvelle convention chômage de 2001, en instaurant le BCA, a spécialisé chaque prestation sur un type de public.

Le BC est donc maintenant, dans les faits, réservé aux salariés, et est défini ainsi : « Les actions permettant de réaliser un bilan de compétences ont pour objet de permettre à des travailleurs d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation » (définition inscrite dans le Code du travail, art. L931-21). Il a une durée de 24 heures. Le bénéficiaire du bilan est seul propriétaire des résultats et en est en règle générale à l'initiative.

Le BCA a les mêmes caractéristiques globales qu'un BC mais diffère sur l'objectif qui est dans le cas du BCA le retour à court terme à l'emploi⁹⁸. D'une durée de 20 heures, il se déroule à un rythme plus soutenu, sur 6 semaines maximum. Le BCA est prescrit par le conseiller ANPE.

À l'intérieur de ce cadre, latitude est laissée à la structure et aux conseillères pour adapter la prestation aux besoins et aux demandes du bénéficiaire. Si l'outil principal est l'entretien individuel, des logiciels et des tests permettent « de mettre de la distance », « cela les rassure d'avoir des papiers, il faut du concret » (conseillère 1). S'ajoutent des bilans comportementaux à travers des mises en situation, des enquêtes sur le terrain, dans un souci de prise en compte des réalités du marché du travail, et une utilisation de fiches métiers rédigées par l'ANPE (les fiches ROME). Les outils ne sont pas différents d'une prestation à une autre. Par contre le BCA se déroule pour les deux tiers en ateliers collectifs, alors que tout est en individuel pour les salariés, et comporte une séance de technique de recherche d'emploi.

⁹⁷ Les bilans d'orientation jeune sont réalisés dans le cadre du Service d'orientation professionnelle financé par la Région. Le CIBC était au moment de sa création adossé à la Mission locale (accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi), ce qui explique en partie le poids de cette prestation dans l'activité de ce CIBC.

⁹⁸ Nouveau cahier des charges du bilan de compétences approfondi. Document ANPE.

Il est difficile de décrire ces prestations qui ne suivent pas un déroulement défini formellement. La logique est, selon l'une des conseillères celle « *d'un entonnoir* » : place est laissée au départ aux envies des personnes, chacune des pistes étant ensuite mise en regard des contraintes personnelles et du marché du travail et associée à des actions concrètes pour mener à bien la ou les pistes retenues. Un bilan réussi c'est, pour une des conseillères, « *quand la personne a trouvé un équilibre entre ses intérêts, ses contraintes, le marché de l'emploi et quand la personne sait ce qu'elle va faire en sortant, quand c'est très clair, qu'il n'y a plus de zones d'ombre* ».

Les bilans sont financés par les organismes collecteurs (FONGECIF et autres organismes) dans le cas des BC (plus rarement par l'entreprise sur son plan de formation) et par l'ANPE dans celui des BCA. Le salarié bénéficie d'un congé pour bilan de compétences. Les prix sont fixés en amont (entre 900 et 1 400 euros pour les BC, environ 800 euros pour les BCA). Le CIBC est agréé par les financeurs qui mettent en place des démarches de contrôle et de qualité qui ne sont pas uniformisés, avec des demandes de dossiers comportant des éléments différents (CV ou non des conseillers, supports et outils utilisés, etc.), mais uniquement sur du déclaratif.

Il existe également une charte de qualité régionale du bilan de compétence à laquelle le CIBC adhère : elle contient des critères et indicateurs sur la qualification des conseillères, sur le contenu du document de synthèse, les outils utilisés, le partenariat, la connaissance du bassin d'emploi. Il n'y a pas de contrôle sur les effets du bilan de compétence. Des suivis à 6 mois des bénéficiaires sont prévus et demandés mais peu contrôlés.

À cela s'ajoute une démarche qualité à l'initiative de l'ANPE qui n'est pas faite assez sérieusement selon le directeur. Le cahier des charges du BCA comporte néanmoins des indications sur les obligations de moyens et sur des indicateurs de résultats : « Deux objectifs d'emploi identifiés en termes de code ROME, si retour à l'emploi : type de contrat. » qui conditionnent non pas le paiement de la prestation mais le renouvellement de l'habilitation.

4. Les professionnels

Dans cette structure, 12 personnes sont salariées dont 8 conseillères. Ce sont exclusivement des femmes, formées en psychologie et en psychologie du travail, de niveaux maîtrise ou DESS. Leur ancienneté dans la structure est variable (de 1 à 13 ans), mais 5 nouvelles conseillères ont été recrutées depuis 2000, pour accompagner le développement de l'activité. Elles sont toutes embauchées en contrat à durée indéterminée et travaillent également toutes à temps partiel, par choix. Les deux conseillères avec lesquelles des entretiens ont été effectués ont les profils suivants : la première a une maîtrise de psychologie sociale et du travail et maîtrise AES option « Ressources humaines », une expérience en formation pour public en difficulté et en psychologie du travail pour détenus. Elle est présente dans la structure depuis 5 ans. La seconde a une maîtrise de psychosociologie, une expérience de 8 ans en organismes de formation et centres de bilan et travaille dans cette structure depuis 2 ans.

Elles ont toutes bénéficié d'une formation au BCA réalisée à l'Espace Compétences⁹⁹, lors de leur prise de fonction pour les plus récemment embauchées. Elles sont formées de manière ponctuelle aux nouveaux tests ou logiciels qu'elles décident d'utiliser.

Elles souhaitent accroître et formaliser les moments d'échanges, échanges d'informations mais également « régulation » autour des dossiers les plus sensibles. Cette volonté est encouragée par la direction mais l'emploi du temps laisse peu de place à cette activité. Actuellement seule une demi-journée par mois est consacrée à une réunion d'équipe et les échanges se font dans des moments collectifs informels. Les repas étant pris sur place par les conseillères, cela fait dire à l'une d'entre elles : « *On régule en mangeant* ». La veille n'est pas non plus matérialisée et se fait au fil des recherches sur les différents dossiers. Elles bénéficient néanmoins de l'appui d'un service de documentation.

L'organisation du travail n'est pas spécialisée : toutes les conseillères interviennent sur toutes les prestations. Pour le directeur, « *tout le monde a droit à la même qualité de service* ». Peu de contraintes formelles semblent peser sur leur travail : elles disent ne pas être directement évaluées, il n'existe pas d'outil de suivi individualisé de leur activité, ou de leur productivité. Une des conseillères rencontrées, qui travaille à 70 %, estime voir environ 10 personnes sur une semaine. Le temps passé en entretien en face à face est estimé à

⁹⁹ Centre de ressources régional pour les acteurs de la formation et de l'orientation, financé par l'État et la Région

70 %. Le temps restant se partage entre les temps d'animation de groupes et le temps de rédaction des synthèses.

Les périodes de l'année ne sont pas équivalentes en termes de charge de travail. Les mois de septembre et d'octobre sont en règle générale particulièrement chargés, seule période de l'année où les conseillères ont le sentiment de « voir les personnes à la chaîne ».

Ces conditions relativement privilégiées sont sans doute à mettre en regard de la zone d'intervention du CIBC et de la faible concurrence qu'il connaît.

5. La perspective des usagers

Échantillon

	Hommes	Femmes	FI < baccalauréat	FI = Bac	FI > baccalauréat	Anciens	Actuels
BC	3	3	2	3	1	4	2
BCA	1	3	1	2	1		4

Les personnes de notre échantillon ayant bénéficié d'un BC souhaitent toutes quitter leur entreprise. Cette volonté de changement provient dans certains cas d'un malaise lié à la structure plus qu'à l'activité exercée : difficultés avec la hiérarchie liées à un engagement syndical, problèmes relationnels. L'absence de possibilité d'évolution est souvent évoquée. Les bénéficiaires se sont tous rendus au CIBC de leur propre initiative, à la recherche de solutions pour concrétiser leurs perspectives de mobilité.

Dans les attentes à l'égard du bilan, « faire le point » revient assez systématiquement, mais l'intensité de l'attente et son objet ne sont pas identiques. Certains attendent pas, ou peu de la prestation : « Je ne savais pas, je me suis laissé guidé », « Je savais que cela n'allait rien m'apporter de concret ». D'autres formulent des attentes plus précises, qui portent sur un état des lieux, une évaluation, ou sur un appui pour concrétiser un projet : « Voir si c'était moi qui n'allait pas, voir mon niveau », « besoin d'un regard extérieur pour aider à formuler la démarche ».

Les personnes sont toutes très positives sur leur bilan de compétence, sur la prestation et sur les conseillères qui les ont suivies. Des effets en termes de valorisation et confiance en soi reviennent très fréquemment, et s'il faudrait rentrer davantage dans le détail des situations post-bilan pour mieux en mesurer la portée, nous constatons que tous les « anciens » ont quitté leur entreprise et les « actuels » sont porteurs d'un projet concret qui doit les amener à le faire dans les prochains mois.

Les bénéficiaires de BCA ont une ancienneté en tant que demandeur d'emploi assez faible, le BCA leur a été proposé lors de leur premier entretien avec un conseiller de l'ANPE. Trois d'entre eux exprimaient un besoin d'orientation, le troisième recherchait plutôt des informations nécessaires pour mener à bien son projet. Ils sont également tous très positifs sur la prestation, et mettent en avant l'apport qui consiste à retrouver des repères dans la période déstabilisante qui suit la perte de l'emploi. « On se dit tient, il y a quelqu'un qui s'occupe de nous, peut-être qu'il va en ressortir quelque chose » (Bénéficiaire de BCA). Le BCA « recadre », « permet d'y voir plus clair », et permet d'accéder aux informations.

Les personnes rencontrées ne l'ont pas vécu comme une obligation et elles partagent l'objectif de retour à l'emploi. Les conditions du marché du travail local sont un élément qu'elles intègrent comme contrainte à prendre en compte, aux côtés de leurs aspirations que le bilan les aide à clarifier.

Le besoin d'une reprise de confiance traverse aussi la majorité des entretiens effectués, pour les salariés comme pour les demandeurs d'emploi, et de ce fait il n'est pas surprenant de voir que la qualité la plus appréciée chez les conseillères est l'écoute et la disponibilité.

Une telle unanimité positive autour des bilans, BC et BCA confondus, suscite des interrogations. Elle résulte sans doute en partie d'un biais dans la méthodologie : la plupart des personnes interrogées ont été choisies par la structure, on peut également supposer que les personnes ayant accepté l'entretien sont celles qui en ont la meilleure opinion. Ce qui ne doit pas occulter de notre point de vue la qualité du travail des conseillères.

Les critiques envers le dispositif sont plus sensibles dans le discours de ces dernières. Les tensions sont de plus en plus sensibles autour du BCA, dont les exigences en termes de retour à l'emploi se renforcent dans le nouveau cahier des charges de l'ANPE. Elles ont le sentiment de se détourner du métier : « *Dans les CIBC on faisait du bilan de compétences, vraiment, avec une réflexion sur la personne, sur les outils, avec le BCA on fait de l'insertion, c'est pas du bilan de compétences pour moi* » (conseillère 2).

Cas 4 – Une agence locale pour l'emploi Prestation : l'entretien

1. Contexte régional de l'activité

L'Agence locale pour l'emploi du chef-lieu du département (P.) compte parmi les 5 agences locales du département concerné. En septembre 2005, en données corrigées des variations saisonnières, les DEFM s'élèvent sur le département à 13 745 demandes d'emploi et à 5 801 pour la zone d'emploi de P., en recul de 0,1 % par rapport à l'année précédente (ANPE-INSEE, Flash Emploi Formation, DRTEFP, septembre 2005). La DEFM est peu qualifiée et réputée peu mobile. Le taux de chômage dans le département s'établit pour cette période à 9,8 % contre 10,1 % pour la Région concerné (idem pour la France). Le chômage de longue durée affiche un taux de 1,2 point supérieur à la moyenne nationale pour atteindre 32 % en septembre 2005 ainsi qu'un chômage féminin de 4,5 points supérieur qui s'établit à 53,8 %. Le territoire départemental, à dominante rurale, se caractérise par un grand nombre de petites, voire de très petites entreprises. Les secteurs porteurs en termes d'emplois montrent une nette prééminence des emplois de services, principalement dans les secteurs de la santé et de l'administration publique, mais aussi dans ceux du commerce de détail, des services aux entreprises et des activités récréatives, culturelles et sportives. Le marché est marqué de saisonnalités sensibles ; les entreprises de moins de 20 salariés représentent 96,42 % du nombre total des entreprises de la zone (Espace économie emploi de P., 2004). Le bassin du chef-lieu P. compte un tissu local fourni en organismes prestataires de services d'accompagnement vers l'emploi, sous-traitant ou co-traitant de l'ANPE (Mission locale de **périgueux** en particulier) et d'intermédiaires de l'emploi.

2. Cadre légal et institutionnel de l'activité

L'agence locale pour l'emploi de P., comme l'ensemble des agences du réseau, organise depuis 2001 (convention État-Unedic-ANPE du 13 juin 2001) quatre types de service, au degré d'intensité d'accompagnement des demandeurs d'emploi croissant :

- *Le libre accès* (information sur le marché du travail, sur l'offre de formation, sur l'offre d'emploi). Ce sont les demandeurs d'emplois les plus autonomes qui utilisent ces services... ou ceux pour lesquels l'offre de prestations plus intensives est épuisée¹⁰⁰.
- *L'appui personnalisé* : il s'agit d'un appui ponctuel de courte durée qui ont pour objet de vérifier les compétences des demandeurs d'emploi avant de valider une orientation ou de cibler plus finement une stratégie de recherche d'emploi. Ces prestations sont de courte durée, généralement de l'ordre d'une demi-journée¹⁰¹.
- *L'accompagnement renforcé* : il s'agit de prestations personnalisées, généralement de trois mois, réalisé dans le cadre d'un dispositif spécifique d'accompagnement à la recherche d'emploi ou à l'élaboration de projet¹⁰².
- *L'accompagnement social* : il s'agit de prestations réalisées par des opérateurs indépendants de l'Agence¹⁰³.

¹⁰⁰ Alors qu'en 2004, au niveau national, 42 % des demandeurs d'emploi ont bénéficié des services d'information en libre accès lors de leur premier entretien d'accueil (PAP01) (source : CERC, 2005), l'Agence auprès de laquelle nous avons enquêté n'a pas souhaité nous communiquer les données locales sans en référer à sa hiérarchie qui n'a pas donné suite à notre demande.

¹⁰¹ Soit 44 % des PAP01, CERC, *op. cit.*

¹⁰² Soit 13 % des PAP01, CERC, *op. cit.*

¹⁰³ Soit 1 % des PAP01, CERC, *op. cit.*

Depuis la mise en place du PAP/ND¹⁰⁴, devenu Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) par un décret d'août 2005¹⁰⁵, ces prestations d'appui et d'accompagnement de l'agence sont aujourd'hui sous-traités¹⁰⁶ pour plus de 70 % d'entre elles à des opérateurs externes. Indépendants, ces derniers sont habilités de façon pluriannuelle en suivant une procédure d'appels d'offre désormais conforme au nouveau code des marchés publics¹⁰⁷ sur la base d'un cahier des charges arrêté par l'ANPE. Les conventionnements se font de façon annuelle et les commandes sont passées par l'Agence locale. Chaque direction régionale est responsable de sa politique : elle décide de réaliser en interne ou de sous-traiter telle ou telle prestation de service et de la part de la sous-traitance par type de prestation, « *en tenant compte des orientations nationales* »¹⁰⁸. Chaque agence négocie son taux de sous-traitance auprès de la direction régionale et de la délégation départementale en fonction de sa propre stratégie. L'Agence de P. sous-traite environ 80 % de ses prestations et près de 100 % de ses prestations d'accompagnement renforcé. Elle affecte l'essentiel de sa ressource humaine interne, au-delà de son activité « d'intermédiation active » et donc de prospection, à la réalisation des entretiens de premier accueil (PAP), devenu PEP (Premier accueil personnalisé) depuis août 2005. Ces premiers accueils initient un suivi individualisé des demandeurs d'emploi dans le cadre des entretiens d'actualisation qui interviennent tous les 6 mois au plus¹⁰⁹ (codés PAP02, PAP03, etc.). Ces entretiens d'actualisation, qui devront avoir lieu tous les mois à partir de janvier 2006, permettent d'envisager au besoin une intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en leur proposant une inscription dans des dispositifs d'appui renforcés.

Les prestations de l'agence, qu'on a dit sous-traitées pour l'essentiel en ce qui concerne l'appui personnalisé, l'accompagnement renforcé et l'accompagnement social, sont ainsi les suivantes :

- Le libre accès comprend des outils d'aide à la recherche d'emploi : affichage d'offres d'emplois et de formation, accès au site internet des annonces d'emplois de l'ANPE, station de travail pour élaboration de CV, copieur, téléphone, documentation sur les métiers et les marchés du travail (locaux et régionaux) ainsi qu'un guide pratique visant à rendre autonome le demandeur d'emploi dans sa recherche (aide à la rédaction de lettre de motivation, à la préparation d'entretien d'embauche, etc.).
- L'appui personnalisé prend deux formes :
 - les évaluations de compétences et de capacités professionnelles (ECCP), les évaluations en milieu de travail (EMT préalable à l'embauche ou pas, préalable à la création ou à la reprise d'entreprise) ainsi que les évaluations de compétence par la méthode dite « des habiletés » (simulation sur plateforme : cette méthode a été développée par l'ANPE. Elle intéresse essentiellement les demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et sert d'outil de sélection des candidats à l'embauche).
 - Les ateliers thématiques : rédaction de cv et de lettre de candidature, technique de recherche d'emploi, etc.
- L'accompagnement renforcé se présente sous deux grands types d'action, selon qu'elles comportent une dimension « orientation » professionnelle ou pas.
 - le bilan de compétences approfondi (BCA) a pour objet de définir un projet de reconversion professionnel et d'engager les premières démarches : d'une durée conventionnelle de 20 heures, il s'étale sur 6 semaines. Dans ce même type d'accompagnement comportant une dimension d'orientation professionnelle nouvelle, les prestations intitulées Objectif projet individuel et Objectif projet groupe, selon qu'elles soient collective ou individuelle : d'une durée incluse entre 12 et 15 heures, elles s'étalent sur 90 jours calendaires maximum à raison en moyenne d'un entretien de

¹⁰⁴ Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ (convention ANPE/UNEDIC de juillet 2001).

¹⁰⁵ Décret 2005- 915 d'août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi.

¹⁰⁶ Dans la terminologie de l'Agence, on parle de « co-traitance » dans les cas des Missions locales (réseau d'accueil des jeunes), des Cap Emploi (réseau d'accueil des travailleurs handicapés) et de l'APEC (association pour l'emploi des cadres).

¹⁰⁷ Jusqu'alors, les organismes habilités percevaient une rémunération égale et forfaitaire des prestations réalisées en sous-traitance. La dernière campagne d'habilitation des organismes pour la période 2006-2008, intègre quant à elle une logique de passation du marché au moins-disant : les offres sont classées selon un barème accordant 60 points aux éléments techniques et 40 points aux éléments financiers. C'est la direction régionale de l'ANPE qui maîtrise l'économie générale de la procédure.

¹⁰⁸ Bulletin officiel de l'ANPE n 2005-5 du 30 octobre 2005.

¹⁰⁹ La convocation pour l'actualisation du suivi est laissée à l'appréciation du conseiller ayant détecté un besoin en accompagnement/orientation plus ou moins important et justifiant de rendez-vous plus rapprochés.

suiwi par semaine¹¹⁰. Ces prestations peuvent être ciblées sur des publics (bas niveau de qualification, jeunes diplômés, etc.).

- les prestations d'accompagnement vers l'emploi, nous citerons pour mémoire et sans entrer plus avant dans la description de ces dispositifs qui ne sont pas considérés par l'ANPE comme des prestations d'orientation : les OEI (Objectif emploi individuel), les OEG (Objectif emploi groupe), les cercles de recherche d'emploi, les clubs de chercheurs d'emplois, du diplôme à l'emploi, marketing emploi, prestation d'accompagnement dans l'emploi, ATIC (prestation d'accompagnement des cadres par les TIC).

- L'accompagnement social consiste en un simple aiguillage des demandeurs d'emploi dont les problématiques sont considérées comme interdisant l'engagement immédiat d'un parcours de formation ou de retour à l'emploi vers des acteurs du social ou de l'insertion par l'économique (PLIE, associations intermédiaires, etc.).

Précisons qu'avec l'adoption de la loi de cohésion sociale de janvier 2005, complétée par le plan d'urgence pour l'emploi adopté en juillet 2005¹¹¹, la publication du décret d'août et la diffusion de sa circulaire d'application de septembre 2005¹¹², les demandeurs d'emplois sont placés dans une situation de mobilisation accrue au regard de leur obligation de recherche active d'emploi. Dans cette logique, à partir de janvier 2006, chaque demandeur d'emploi ne travaillant plus depuis quatre mois devra être accueilli une fois par mois par son conseiller référent, qui devra notamment veiller au respect de cette activation individuelle attendue des demandeurs d'emploi. La gradation et la modulation des décisions concernant la radiation de la liste des demandeurs d'emploi, et possiblement la suspension ou la suppression du revenu de remplacement pour les chômeurs indemnisés, appellent un recours moins réservé à la sanction de la part des conseillers appelés à signaler les comportements jugés passifs des demandeurs d'emploi. Dans tous les cas, ces changements obligent l'agence à revoir son organisation interne et à modifier ses pratiques de sous-traitance dans une simple logique « d'externalisation de capacité », la ressource humaine devant plus qu'avant se mobiliser sur le suivi et le contrôle de la recherche d'emploi des chômeurs.

3. Les prestations étudiées

Les prestations de l'agence qui ont fait l'objet de nos investigations de terrain ont été celles des premiers accueils et de leurs actualisations réalisées dans le cadre du Plan d'action personnalisé, devenu depuis la réforme introduite par la loi de cohésion sociale le PAEP¹¹³.

Le premier accueil est considéré par les conseillers comme un acte d'orientation majeur en ce qu'il arrête, au moins provisoirement et jusqu'au premier entretien d'actualisation, un certain nombre d'options au titre desquelles le choix d'un engagement du demandeur d'emploi dans une recherche d'emploi immédiate ou dans un temps de réflexion sur une reconversion par une inscription dans un dispositif d'orientation et accompagnement (BCA, OPI, OPG...). Ce premier accueil opère à une analyse et à une classification des demandeurs d'emploi selon les risques estimés par le conseiller d'une exposition des individus au chômage de longue durée. À des fins d'anticipation sur ces risques, l'ANPE a engagé une réflexion pour une modélisation de son expertise des demandeurs d'emploi : s'il n'existe pas encore de méthode de « profilage » diffusée au sein de l'ensemble des agences locales, une expérimentation est en cours au sein du réseau. Il existe une méthode commune censée être connue des agents, l'ADVP (activation du développement vocationnel et personnel) mais elle ne semble pas être un outil largement mobilisé par les conseillers dans leur travail auprès des demandeurs d'emplois.

Lors de l'entretien de premier accueil, le conseiller instruit en temps réel le dossier informatisé du demandeur d'Emploi (DE) et procède à la validation de la stratégie communément arrêtée avec le demandeur d'emploi par la signature du PAP ou PEAP consignat les options retenues : recherche d'emploi dans le secteur d'expérience du DE (référence au Répertoire opérationnel des métiers) ou changement de

¹¹⁰ À partir de 2006, le cahier des charges de l'Agence ne parle désormais plus que d'Objectif projet, toute prestation d'accompagnement devant à la fois être individualisée et comporter une dimension collective ainsi qu'une période d'évaluation en milieu de travail.

¹¹¹ Le gouvernement a été autorisé par le parlement à prendre des mesures d'urgence pour l'emploi *par ordonnance*. Lors de sa conférence de presse du Jeudi 1^{er} septembre 2005, le Premier Ministre, Dominique de Villepin déclarait : « *Mon choix est clair : je veux qu'il soit plus intéressant et plus facile en France de travailler plutôt que de vivre d'un revenu d'assistance [...]* »...

¹¹² Circulaire DGEFP n° 2005-33 du 5 septembre 2005 relative à la réforme du suivi de la recherche d'emploi.

¹¹³ Nous avons également enquêté auprès d'un opérateur sous-traitant de l'ANPE en charge de la mise en œuvre d'OPG.

référence ROME appelant possiblement la mobilisation d'une prestation spécifique d'accompagnement (BCA, OPI, OPG...). L'agence fixe ses « règles d'affectation » des demandeurs d'emplois selon les types de dispositif. Ces règles, si elles sont consignées dans les engagements de service de chaque agence, ne s'actualisent à l'Agence de P. par aucune procédure formelle à destination des conseillers en charge de leur mise en œuvre lors des entretiens réalisés auprès des demandeurs d'emploi. C'est au fond à l'expertise subjective des conseillers qu'il est fait appel pour procéder à la classification des demandeurs d'emploi et à leur « orientation » vers le type de service adapté. Par ailleurs, ce classement ne préjuge pas de leur inscription effective dans tel ou tel autre dispositif d'accompagnement, cette inscription devant être acceptée par le bénéficiaire et des places conventionnées avec les sous-traitants devant être disponibles : l'entrée dans une mesure d'accompagnement dépend donc également des disponibilités de financement de la prestation.

Les conseillers soulignent que le profil des demandeurs d'emploi est marqué d'une dégradation générale sensible de leur condition de vie et de santé (isolement social, pauvreté, alcoolisme, troubles psychologique, etc.). D'aucuns insistent sur une demande en forte croissance de reconversion professionnelle, demande souvent contrainte soit par la disparition pure et simple des métiers d'expérience des demandeurs d'emplois, soit par une déclaration d'inaptitude à l'emploi exercé jusqu'alors, soit encore par une volonté de mobilité motivée par une dégradation des conditions de travail et d'emploi dans le secteur d'expérience du candidat.

De façon globale, les objectifs (de placement et d'accompagnement), négociés entre la DG et la DR et la DD, sont signifiés aux agences locales puis, en interne, aux équipes professionnelles. Précisons qu'il existe au sein du réseau des agences une démarche qualité depuis 1997 qui s'adosse au référentiel AFAQ sur 19 engagements de qualité de services. Compte parmi les indicateurs de qualité la *satisfaction* des « clients » (c'est ainsi que l'ANPE, normalisé AFAQ, désigne les demandeurs d'emploi qu'elle accueille ainsi que les entreprises avec lesquelles elle assure une « intermédiation active »). Chaque agence fait l'objet d'une notation interne. Nous n'avons pas eu accès à ces évaluations. Il semblerait toutefois qu'elles ne fassent l'objet d'aucune exploitation réellement substantielle par les agences.

4. Les professionnels

La montée en charge de ses objectifs ont conduit l'ANPE à procéder à de nombreux recrutements. La filière « conseil » de l'Agence de P. compte aujourd'hui 25 agents et la filière « appui » (Administration de l'agence, postes fonctionnels) une dizaine de techniciens et secrétaires. Les conseillers ont des profils professionnels très divers, et ont suivi des formations initiales allant du niveau IV ou niveau I dans des disciplines diverses. Cette hétérogénéité tient sans doute au mode de recrutement des agents qui est resté celui du concours jusqu'en 2005. Les agents nouvellement recrutés suivent systématiquement une formation d'intégration de deux mois dispensée par le Centre régional de ressources, organisme de formation interne de l'Agence. Une nouvelle vague d'embauche est prévue pour faire face aux exigences du plan d'urgence pour l'emploi et aux nouvelles consignes en matière de suivi de la recherche d'emploi.

L'agence a connu une restructuration de ses emplois (Disparition des « prospecteurs placiers » et installation d'une logique de polyvalence des « conseillers professionnels ») et l'activité des agents s'est déspecialisée à partir du milieu des années 90 : ils sont devenus poly-compétents. Tous les conseillers de l'Agence sont aujourd'hui amenés à réaliser des entretiens de premier accueil et des entretiens d'actualisation¹¹⁴. De l'avis de certains conseillers à l'ancienneté de plus de 30 ans au sein de l'ANPE, la fonction « orientation » a depuis perdu de sa centralité au sein des métiers de l'agence.

Les entretiens (premier accueil et actualisation) ont une durée comprise entre 10 et 30 minutes environ. Sans qu'il existe à proprement parler d'objectifs formalisés en termes de nombre d'accueils journaliers à réaliser assignés à chaque conseiller, et par là de durée maximale prescrite des entretiens, les accueils dans l'agence de P. se faisant pour la plupart sur flux et non sur rendez-vous, leur durée ne peut excéder une demi-heure sans augmenter la file et la durée d'attente. Les conseillers évitent de placer les demandeurs d'emplois, eux-mêmes et leurs collègues, dans une situation perçue comme « humiliante » par les uns et « tensiogène » pour tous. Il semblerait que le nombre de situations aux limites de conflit de face à face soient en augmentation. Rappelons que le premier entretien à l'ANPE doit être réalisé dans les 20 jours ouvrables qui suivent l'inscription à l'ASSEDIC : le cas échéant du non-respect de cette procédure, le demandeur d'emploi est radié des listes et doit recommencer une procédure d'inscription.

¹¹⁴ Membres d'une « équipe professionnelle » au sein de l'agence (organisée par code NAF), les conseillers spécialisent toutefois leur connaissance d'un ou plusieurs secteurs d'activité. Ils sont amenés à entretenir des relations avec le tissu des entreprises relevant de leur équipe.

Les conseillers regrettent de ne pouvoir consacrer plus de temps au diagnostic de la situation des demandeurs d'emploi et à l'analyse de leur besoin : ils se plaignent d'une déshumanisation de la relation aux demandeurs d'emplois qu'ils imputent à l'obligation de traitement informatique en temps réel du dossier de suivi des chômeurs et du nombre croissant des accueils à réaliser, qui vont être en augmentation mécanique à partir de 2006 : « *Il m'est arrivé de ne pas voir mon interlocuteur, de ne pas le regarder, pour regarder mon écran* » nous dit un Conseiller lors de notre entretien.

Soulignons enfin que les conseillers ne disposent à l'Agence de P. d'aucun bureau personnel fixe, même partagé : effets personnels et dossiers les suivent dans leurs « mobilités géographiques internes ». Globalement, ils considèrent que leurs conditions de travail se détériorent et que l'administration devient une activité centrale de leur métier qui en dégrade la nature.

5. La perspective des usagers

Notre échantillon¹¹⁵ a été composé de demandeurs d'emploi de plus de 26 ans inscrits à l'ANPE, en situation de PAP01 et PAP02 ou plus, indemnisés par les Assedic au titre de l'assurance chômage (revenu de remplacement) ou bénéficiant d'un régime de solidarité (fins de droit).

Alors que le premier accueil est indifféremment réalisé par n'importe quel conseiller « sur le flux », les demandeurs d'emplois manifestent leur attachement à l'idée d'avoir un interlocuteur référent au sein de l'agence (ce qui devrait être le cas à partir de 2006). Ils insistent sur l'importance de la qualité de l'accueil dans le processus de « contractualisation » d'un engagement réciproque à travers la signature du PAP (ou PPAE) : il semblerait ainsi que la personnalisation de la relation soit tout aussi importante que l'individualisation du service. Ceci semble rendu plus difficile par l'adoption dans le réseau des agences d'Aquitaine d'une logique de plate-forme d'appel centralisée qui organise, notamment, les prises de rendez-vous. Parce qu'elle opère comme le ferait un filtre entre l'agence et ses bénéficiaires, certains conseillers n'hésitent pas à contourner la règle et acceptent, par souci d'empathie autant que par souci d'efficacité, de donner le numéro d'une ligne directe où ils peuvent être joints sans passer par la plate-forme... Les demandeurs d'emplois les plus autonomes semblent toutefois se satisfaire de cette procédure qui permet à la fois de prendre rendez-vous avec le conseiller de son choix et de limiter au maximum le temps d'attente à l'agence au jour convenu de l'entretien.

De même, certains demandeurs d'emplois, parmi les plus formés pourtant, s'inquiètent de voir les services en libre accès devenir la prestation de « droit commun » : « *l'ancien système, sans borne informatique, c'était mieux. Maintenant, qui contrôle la pertinence de nos démarches devant un écran ?* ».

Lors du premier entretien, les demandeurs d'emplois en demande de reconversion ou d'aide à l'orientation sont le plus souvent satisfaits de la réponse apportée par les conseillers de l'agence qui entérinent leur demande et ne manquent pas de présenter les dispositifs d'accompagnement existants avant de procéder à la signature du PAP (ou PPAE). Ce sont davantage les chômeurs en recherche d'emploi qui semblent largement insatisfaits des réponses apportées par les conseillers. Leurs sont préférés celles des agences d'intérim...

Il apparaît que les demandeurs d'emploi, tout en reconnaissant aux conseillers l'ingratitude de leur travail – « *ils sont la cinquième roue du carrosse, ils ont un rôle pas facile* » –, leur reprochent souvent leur impuissance et vont parfois jusqu'à les désigner, en faisant référence explicite au nouveau système de sanction, comme complices d'un système de contrôle social : « *On a un peu la haine de l'ANPE. On est fliqué ! Ils font du flicage depuis août, pour faire baisser les chiffres du chômage. C'est pas les chômeurs qu'il faut contrôler ! Qui contrôle l'ANPE ?* ».

Pourtant, les conseillers de l'Agence sont globalement appréciés pour leur professionnalisme, la qualité de leur écoute et la capacité d'empathie dont ils font preuve et qui semblent indispensables aux chômeurs les plus éloignés de l'emploi, souvent en fin de droit, souvent aux confins des cercles de la socialisation : « *On est bien accueillis. C'est important pour l'équilibre mental de venir ici. Je viens tous les deux jours, rencontrer des gens. Je ne suis pas seul à en être là* ».

¹¹⁵ Il va de soi qu'il n'est pas représentatif... Un certain nombre de contacts pour rendez-vous ont été pris par l'Agence, qui doit en être remerciée. Ceci a toutefois pu introduire un biais dans le matériau recueilli. Pour en atténuer l'effet, nous avons également procédé à quelques entretiens « sauvages », dans l'agence, auprès de personnes choisies sur un mode aléatoire.

Les demandeurs d'emplois qui ont épuisé les dispositifs de l'Agence se sentent définitivement marginalisés et abandonnés au sort d'exclus définitifs du marché du travail : « *On est exclu trop vite. Ils faut savoir se relever très vite sinon... Les conseillers, ils évitent de me voir, ils ont autre chose à faire, ils ont trop de monde à voir et on ne peut pas les relancer trop souvent, ils n'ont plus les moyens de financer des stages* ».

Cas 5 – Un sous-traitant de l'ANPE

Prestations : bilan de compétences approfondi et Objectif projet

L'Agence locale pour l'emploi de P. sous-traite environ 80 % de ses prestations et près de 100 % de ses prestations d'accompagnement renforcé. Les opérateurs externes sont habilités sur une période pluriannuelle, en suivant une procédure de mise en concurrence conforme à l'article 30 du code des marchés publics, et conventionnés de façon annuelle.

1. Cadre légal et institutionnel de l'activité

Créée en 1982 et récemment absorbée par un groupe, la société Z se positionne sur les marchés du conseil en ressources humaines et de la gestion de carrière. Ses activités principales sont l'évaluation, l'orientation et l'accompagnement des personnes en situation de transition professionnelle, emploi-emploi ou chômage-emploi.

La société est sous-traitante de l'ANPE depuis sa création. Il faut entendre ici la place importante occupée par Z au sein du réseau des sous-traitants de l'Agence locale qui compte sur la place moins d'une dizaine d'opérateurs principaux. Précisons que le fondateur de l'entreprise était un proche collaborateur de Daniel Porot, auteur de la méthode portant son nom et organisant des techniques de recherche d'emploi¹¹⁶. Au temps de ses premiers développements, cette méthode a connu une audience certaine auprès des conseillers de l'ANPE : les deux hommes intervenaient en formation auprès des agences locales sur des outils techniques de recherche d'emploi qui positionnaient les demandeurs d'emplois en « offreurs de services »...

Implantée à Paris et en province, Z emploie 60 permanents dont 42 consultants. L'équipe de P. compte une consultante à temps plein, responsable de l'agence, deux consultants à mi-temps (CDD) et une secrétaire à temps plein (CDI). L'agence réalise des prestations de bilan, ainsi que des prestations d'orientation et d'accompagnement auprès de publics divers (salariés, demandeurs d'emploi, travailleurs handicapés), pour le compte du SPE mais aussi de Cap Emploi (financement de l'AGEFIPH pour la réalisation de bilan d'orientation approfondis), des entreprises et des fonds d'assurance formation (fongecif).

À nouveau habilitée par l'ANPE pour la période 2006-2008, l'agence Z de P. est positionnée pour la réalisation de Bilans de compétence approfondis (BCA), d'Objectifs projet groupe (OPG), d'Objectif emploi individuel (OPI) et de Cercle de recherche d'emplois (voir monographie de l'ALE de la même ville). Précisons que la réponse au cahier des charges de mise en concurrence des prestataires pour habilitation a été élaborée par les services du siège de la société Z et non pas par ceux de l'agence locale pour l'emploi de P.

Au-delà de cette procédure formelle d'habilitation, pilotée par la direction régionale qui en maîtrise également les arbitrages finaux, il faut souligner que le conventionnement se réalise annuellement sur la base des volontés de commande de prestations, passées quant à elles au fil de l'eau, de l'agence locale de l'ANPE (ALE). La réactivité du sous-traitant est ici déterminante dans le choix du prestataire : les conseillers passent commande en temps réel, en présence du DE, et de façon « presque » indifférente aux opérateurs habilités avec lesquels ils sont « habitués » à traiter.

La qualité des relations professionnelles entretenues entre les conseillers de l'ALE et les consultants de l'agence Z restent ainsi déterminantes dans la « routine » annuelle des exercices de commande de prestations. Il faut entendre par routine cette efficace régularité permettant une économie de temps tout autant qu'une réduction de l'incertitude et qui se fonde sur une connaissance mutuelle et la pratique d'une confiance réciproque renouvelée par l'expérience commune. Si il convient donc de considérer l'intérêt de

¹¹⁶ Porot D., La PIE : une méthode nouvelle de recherche d'emploi, Genève, Organisations, 1992, 821 p.

telles routines en ce qu'elle peut servir une forme d'efficacité et d'efficacité de l'action, il est également utile d'en souligner les limites et en particulier sa faible contribution à l'innovation « au quotidien »... Ainsi, le commanditaire, en réduisant sa propre incertitude autant que celle de son fournisseur, réduit également la capacité du prestataire à interpréter la commande tout autant qu'à renouveler ou faire évoluer son offre : ceci contient de fait, voire limite, la concurrence entre les offres des prestataires... En d'autres termes, le marché, pourtant concurrentiel par la procédure d'habilitation se retrouve « administré » par des routines de gestion de flux et des régularités de relations construites entre les acteurs d'un réseau professionnel dont on reconnaîtra la configuration comme stable dans le temps¹¹⁷. Ceci donne à voir un système local de gestion des transitions professionnelles chômage-emploi (ou formation) peu ouvert. Dans la même logique, si l'on a pu indiquer qu'il n'existait pas de « secteur » de l'orientation au niveau national, on peut reconnaître une forme de sectorisation locale des activités d'orientation professionnelle. L'élite s'en trouve être les conseillers de l'ANPE, élite qui s'impose par sa seule capacité financière à infléchir l'architecture organisationnelle et les modes locaux de construction de la « réponse orientation » dans la gestion des transitions professionnelles des demandeurs d'emploi. Sans que l'on ait pu en connaître le pourcentage exact, la part de la commande publique du SPE dans le chiffre d'affaires de l'agence Z la place dans une situation de dépendance commerciale importante...

2. Les prestations étudiées

Notre attention s'est portée sur deux types de prestation : le bilan de compétence approfondi et l'Objectif projet groupe. Ces deux prestations répondent à la définition « d'accompagnement renforcé » de l'ANPE et s'inscrivent dans le service intitulé « Aider à bâtir ou faire évoluer un projet d'accès à l'emploi ». Elles sont normées dans leur format, objectifs, contenu et durée, par le cahier des charges de l'ANPE qui rappelle :

- le bilan de compétences approfondi est « destiné aux demandeurs d'emploi, d'une durée moyenne de 20 heures sur 6 semaines, il permet aux bénéficiaires d'approfondir, réorienter ou valider un projet professionnel et de définir un parcours de retour à l'emploi, en fonction de leur situation et de celle du marché de l'emploi ».
- l'objectif projet (OP) « permet aux demandeurs d'emploi d'élaborer un projet professionnel réalisable et de le mettre en œuvre, soit avec l'appui individuel du prestataire, soit en alternant des temps de travail en groupe et des actions menées individuellement ».

L'OP se donne pour objectif, en 90 jours calendaires et à compter de la date de contractualisation¹¹⁸, de permettre au participant d'accéder à un emploi « *qui lui convienne* »¹¹⁹, ou d'être admis en formation ou bien encore de créer son entreprise. À l'issue de la prestation, un bilan est réalisé pour évaluer les acquis de la prestation. Le cahier des charges précise que la prestation doit permettre au participant de « *mieux se connaître* » (acquis professionnels, valeurs, intérêts, ressources, aspirations, contraintes et priorités personnelles), de valoriser les acquis de son « *expérience familiale et associative* », connaître son environnement (métiers, entreprises, marché du travail et de la formation), élaborer un projet professionnel (sur la base des références du ROME), un plan de retour à l'emploi, et mettre en œuvre la première étape de ce plan. Jusqu'à la récente mise en concurrence des sous-traitants, le financement d'une prestation de ce type était forfaitaire et s'élevait à 607 euros.

Le BCA diffère de l'OP notamment en ce qu'il s'adresse exclusivement aux demandeurs d'emploi qui ont atteint six mois d'inscription comme demandeur d'emploi. Il a pour objectif de réorienter leur projet professionnel et de redéfinir un parcours de retour à l'emploi. La prestation se déroule en 45 jours calendaires maximum, sa durée moyenne est de 20 heures et le contractant doit bénéficier d'au moins un entretien individuel de face à face par semaine, plus selon les besoins diagnostiqués. Trois phases se succèdent :

- contractualisation et analyse de la demande (tests de personnalité, inventaire de potentiels, etc.)
- investigation et confrontation au marché du travail (enquête sur le marché du travail et prospection raisonnée et outillée)
- bilan du BCA : la formalisation du projet professionnel doit comporter au moins de 2 objectifs d'emploi réalistes, dont un immédiatement réalisable, ainsi que les étapes d'un parcours de retour à l'emploi (éventuelles compétences supplémentaires à acquérir, etc.).

¹¹⁷ Les Conseillers animateurs des équipes professionnelles de l'ALE sont pour certains en poste dans cette agence depuis plus de vingt ans.

¹¹⁸ Le bénéficiaire signe un « contrat d'accompagnement ». Il doit être accueilli pour un premier entretien au plus tard 7 jours ouvrés après la commande de l'ANPE.

¹¹⁹ Selon les termes du cahier des charges de l'ANPE.

L'agence Z de P. répond aux exigences imposées par la procédure d'habilitation de l'ANPE mais ne bénéficie à ce jour en interne d'aucune démarche de certification qualité. Les indicateurs que l'agence s'impose sont donc ceux du cahier des charges de l'ANPE. Si ce dernier stipule ainsi que le prestataire doit mesurer « *le réalisme des pistes élaborées* » par son bénéficiaire, aucun indicateur n'est précisé et cette mesure est abandonnée à l'expertise du consultant. Les indicateurs de résultats sont les suivants : identification d'un projet avec au moins un emploi-métier ROME ciblé, une mise en relation sur une offre correspondante au projet, accès à l'emploi en CDI de plus de 78 heures par mois, en CDD de plus d'un mois et de plus de 78 heures ou action de formation préalable à l'embauche et emploi d'au moins 6 mois. La mesure des résultats est réalisée à l'issue de la prestation et 3 mois plus tard.

À l'intérieur du cadre imposé, latitude est donc laissée aux praticiens pour ajuster la prestation à la réalité du marché de l'emploi et de la formation locale... et aux besoins diagnostiqués du bénéficiaire, dans l'originalité de sa personne : « *Quand il y a des gens de 50 ou 55 ans qui arrivent après un licenciement économique, à l'ANPE c'est dix minutes, moi je les reçois une heure ou plus...* » (extrait d'entretien).

Ajoutons que l'activité de prestations de service d'accompagnement renforcé connaît certaines fluctuations que la responsable de l'agence Z attribue à des raisons de nature diverses : épuisement des financements de l'ANPE en fin d'exercice budgétaire, échéances électorales, courbe du chômage, etc. Ce qui rend notre interlocutrice optimiste pour les mois à venir : « *Jusqu'en 2007 [prochaine élection présidentielle], ça va aller* ».

3. Les professionnels

La personne responsable de l'agence Z de P. est licenciée de lettres et a pendant de nombreuses années enseigné le français à l'étranger. Ses compétences en matière d'accompagnement et d'aide à l'orientation se sont construites par la pratique, pour l'essentiel au sein même de la société Z. L'une des collaboratrice-consultante de l'agence est psychologue, spécialiste de GRH¹²⁰, l'autre est licenciée en droit. Le consultant a fait une école de commerce puis a suivi une formation de formateur à l'issue d'une période de chômage. Tous ont été en interne formés aux méthodes et aux outils propres de l'entreprise (batterie de tests, outils d'animation, etc. L'outil de base restant le ROME, répertoire opérationnel des métiers et des emplois). Les salaires sont inclus dans une fourchette allant de 1 500 à 2 500 euros brut environ.

La division du travail au sein de l'agence, sans spécialiser véritablement les tâches des personnels, distribue les activités au plus près des compétences de chacun : la psychologue administre les questionnaires, dispense les tests d'aptitudes et de personnalité et procède aux restitutions individuelles, la personne licenciée en droit intervient ponctuellement dans le temps d'une prestation en matière de droit du travail ou pour exposer les mesures pour l'emploi, la responsable de l'agence animant la prestation dans son ensemble en assurant la cohérence de son économie générale. Si tous les personnels peuvent ainsi intervenir sur tous types de prestation (aide à l'orientation, accompagnement vers l'emploi, bilan de compétence), ils se sont en revanche, de façon empirique, en partie spécialisés par type de public (cadres, non-cadres, travailleurs handicapés, etc.).

Les professionnels soulignent la tendance qui s'accroît au développement de prestations toujours plus individualisées. Ils font référence à une forme d'apprentissage collectif client-fournisseur qui conduit à une rationalisation de leurs prestations : « *Ce n'est plus pareil aujourd'hui, on a réalisé des gains en efficacité, en simplicité, en rationalisation des parcours. On prend de la bouteille, collectivement* » (entretien).

Ils s'accordent à penser l'orientation comme un service d'accompagnement individualisé, voire personnalisé. S'ils soulignent que la perspective, le point de mire, reste l'emploi, ils insistent sur le fait que l'orientation ne doit en aucun cas être de la prescription. Ils font une référence constante à l'idée d'accompagnement en apparentant en quelque sorte l'orientation à une forme de coaching individuel, une aide à la prise de décision construite entre choix rationnel et errements empiriques : « *Trouver une voie, ça ne se décrète pas, ça se travaille [...]. Nous devons accompagner les personnes jusqu'à valider un projet réaliste et réalisable* »¹²¹. De ce point de vue, les professionnels de Z considèrent que l'orientation doit se faire non seulement vers l'entreprise mais également depuis l'entreprise, non seulement cible finale mais également cible intermédiaire. Ainsi, l'immersion en situation de travail est considérée par eux comme un

¹²⁰ Psychologue clinicienne, elle possède également un DESS en GRH (CNAM). Son expérience s'est construite dans le champ de l'insertion professionnelle, des publics handicapés notamment.

¹²¹ Entretien. La notion de « *projet réaliste et réalisable* » appartient aux impératifs inclus au chapitre « contrôle qualité » du cahier des charges de l'ANPE.

moyen de vérification et d'ajustement des choix : « *Ce n'est pas une question de chance comme au loto, la confrontation au réel permet de réajuster, comme avec l'évaluation en milieu de travail par exemple* ». En d'autres termes, on pourrait reconnaître leur logique d'action comme se fondant sur une méthode plus inductive qu'hypothético-déductive, même si batterie de tests et outillages psychométriques ne manquent jamais d'être utilisés. On peut ici s'interroger sur le sens de ce recours systématique et se demander au fond s'il n'est pas le moyen de légitimer une approche très empirique, en donnant une couleur scientifique à ce qui opère en fait de façon dynamique et tâtonnante, par réduction successive de l'incertitude d'un choix qui se construit dans un cadre durement contraint par le marché du travail... À ce chapitre, précisons que l'équipe de Z. apparaît comme constituée de praticiens aux profils et aux approches complémentaires, en tension entre la primauté accordée à « *l'exploration individuelle* » et la « *confrontation au marché de l'emploi* »¹²². Ses consultants, qui se désignent également par le nom de « conseiller à l'emploi », mettent en avant un savoir-faire, une expérience plutôt qu'une conviction en l'utilité d'un diplôme particulier et spécialisé : « *Je pense que le diplôme n'est pas si important que ça. Je pense qu'il faut un certain niveau d'étude, une certaine distance, bien posséder le langage pour bien entendre ce que les gens expriment, et de l'expérience...* » (entretien). Ajoutons que la dimension « communication » semble être la pierre angulaire de l'édifice Z : l'accompagnement, c'est aussi de la remobilisation... « *Ce sont des pros de la communication, les contacts étaient humains, je n'étais pas le premier qu'ils voyaient* ».

Sur un tout autre registre, les consultants de Z s'accordent à dire que la situation des personnes accueillies leur paraît s'aggraver et que les dispositifs de la politique de l'emploi restent un moyen de régulation majeur : « *Les gens sont en plus grande difficulté. Les gens aux Prud'hommes pour licenciement abusif gagnent de plus en plus souvent [...]. Les mesures pour l'emploi, elles sont nouvelles mais on a vraiment passé une période très difficile quand toutes les mesures pour l'emploi existantes au temps de la gauche ont été supprimées mais qu'il n'y avait encore rien d'autre. Entre TRACE et le CIVIS, entre les CES et les CAE, après les emplois-jeunes. Là, on est encore dans une période difficile, c'est la fin de l'année et il n'y a plus d'argent pour le financement des formations* ».

Les professionnels insistent sur la difficulté de leur rôle qui consiste à résoudre la quadrature d'un cercle dont les côtés opposent bien souvent les capacités des personnes à celles du marché du travail et le principe de plaisir à celui de réalité. De ce point de vue, ils font de leur propre connaissance du marché de l'emploi une condition de l'efficacité de la prestation. Précisons qu'ils accordent à la réalité locale du marché de l'emploi plus de valeur qu'aux statistiques sectorielles nationales ou régionales. Cette attitude s'explique d'une part par leur intériorisation a priori de la faible mobilité des demandeurs d'emploi qu'ils accueillent : « *Les gens vont nous quitter avec dans la poche un projet ou plusieurs, réalistes et réalisables, compte tenu de leurs contraintes géographiques, c'est-à-dire que si c'est des gens qui ne peuvent pas sortir du département, on ne va pas leur dire de faire une formation qui va les obliger à quitter le département [...]. Si vous n'avez pas de quoi faire deux démarches par jour, [...] soit vous changez d'objectif soit vous élargissez votre zone de recherche [...]. J'en ai eu un qui voulait être océanographe à Sarlat : alors on casse le rêve ou il reste au chômage toute la vie...* » (entretien). Paradoxalement, elle s'explique d'autre part également par l'idée qu'ils se font de la validité de la loi des grands nombres : « *Loi des nombres ou loi du sujet ? Les secteurs bouchés recrutent aussi...* » (entretien).

S'il n'existe pas au sein de l'agence de ressources de veille systématique, Z bénéficie des informations diffusées par l'Espace économie emploi de P., observatoire économique local financé par les collectivités territoriales. Ajoutons que la documentation accessible aux publics se limite à une série de revues professionnelles spécialisées et à la presse locale. Il n'existe qu'un poste de travail avec accès Internet pour des groupes composés le plus souvent d'une douzaine de personnes environ.

4. La perspective des usagers

Les personnes de notre échantillon ont bénéficié soit d'une prestation Objectif projet (groupe) soit d'un bilan de compétence approfondi. Si les attentes des premiers et des seconds apparaissent comme très proches, il n'en va pas de même de leur satisfaction, très variable, et qui ne suit pas la ligne de partage entre ces deux prestations, somme toute très voisines dans leurs objectifs et les méthodes mobilisées par Z.

Au chapitre des attentes, l'idée de pouvoir « faire le point » revient comme un leitmotiv partagé, sans que l'on sache plus exactement ce que cela veut dire. Selon la responsable de l'agence, la plupart des personnes bénéficiant de ce type de dispositifs n'ont en fait en entrant à Z aucune idée précise de leur attente. Les demandeurs d'emploi s'en remettent à l'expertise du consultant : « *J'étais un peu perdu, j'attendais que le*

¹²² Pour reprendre les termes des exigences du cahier des charges de l'ANPE.

conseiller me dise ce que je pouvais faire ». Dans cette phase, il semblerait que la qualité d'expert fasse autorité rassurante sur les bénéficiaires : « *Je fais confiance aux pros, ils savent de quoi ils parlent* ».

Toutefois, la dimension contractuelle, plus particulièrement sur la prestation d'Objectif projet¹²³, apparaît parfois comme tout à fait artificielle, et répondre à une logique de contrainte plus que de volontariat : « *Entre le volontariat et l'obligation : je ne me suis pas senti de refuser. Ils nous font comprendre que c'est ça et pas autre chose. On n'a pas de travail pour vous donc...* » (entretien avec un bénéficiaire OPG). Notre interlocuteur fait référence explicite à la récente évolution du système de sanction : « *Je l'avais entendu à la télé et lu dans la presse* ». Ou bien encore : « *L'ANPE ne m'a pas vraiment laissé le choix. Elle m'a parlé du BCA mais m'a conseillé de faire l'OPG à Z. J'étais sceptique, trois mois, c'est long, et moi c'est un emploi que je cherchais* ».

Certains demandeurs d'emploi ont perdu toute illusion et font une lecture très critique de ce type de prestation : « *C'est fait pour attendre. Il ne faut pas compter sur une formation, ils [l'ANPE] n'ont plus d'argent* ». Ou bien encore : « *Ce sont des services entre salle d'attente et voie de garage. C'est du temps perdu pour nous et gagné pour eux* » (entretien avec un bénéficiaire OPG). Paradoxalement, les bénéficiaires restent pourtant en attente forte d'orientation – « *J'ai besoin d'une orientation* » – mais plus encore d'accompagnement : « *J'ai besoin de plus d'accompagnement et de moins de tests à l'issue desquels il est prétendu qu'il faut se diriger vers ça ou ça. Ils prennent un centre d'intérêt ou un loisir et ils essaient de vous convaincre que c'est ce qu'il vous faut faire comme métier. Et en plus, les tests sont des tests de base...* ».

Il semblerait également que ces tests s'usent et s'épuisent sous l'effet d'une double herméneutique : « *Le BCA ça a révélé des choses que je savais déjà. Mais bon, ça m'a permis de mettre des mots dessus...* ».

Interrogés sur ce que pourrait être un accompagnement idéal, aucun ne manquent de préciser : « *L'écoute et la disponibilité* » (entretien avec un bénéficiaire OPG). Ils évoquent ensuite des services de nature et d'intensité diverses : « *De la technologie pour l'info, du conseil pour évaluer la pertinence de nos choix, des renseignements sur le financement des formations, trouver les organismes de formation, les entreprises pour faire les stages...* » (entretien avec un bénéficiaire de BCA).

Les services peuvent faire l'objet de violentes critiques et la déontologie du métier mise en cause en même temps que ce que l'on reconnaîtra comme la remarchandisation du travail : « *On n'est pas des bouche-trous, on ne doit pas être orienté vers là où il y a de l'offre sans considérer notre envie. Plus personne n'a un vrai métier ni un vrai emploi, on a juste du travail* »¹²⁴.

Mais dans tous les cas, les prestations d'accompagnement renforcé participe d'une efficace reprise de confiance en soi, sont une source de motivation, voire de remobilisation : « *On m'a dit : voilà, vous n'avez jamais songé à être enseignant, parce que vous avez ces aptitudes. Ca m'a motivé de me dire que j'étais fait pour quelque chose. J'ai une maîtrise de géosciences mais j'ai bien accueilli le projet de devenir prof des écoles. Ma mère, qui est enseignante, m'avait suggérer la même chose, je me suis dit que c'était peut-être ce qu'il me fallait* ». Il semblerait que le choix des personnes soit ainsi une production entre construction personnelle et réception, même si tous s'accordent à préciser que leur choix n'a pas été contraint, tout au plus... « *orienté* » : « *À la sortie du bilan, je n'avais pas un mais deux projets alternatifs. Le BCA ne vous enferme pas, c'est à vous qu'appartient l'arbitrage final* ». Sans rejeter l'intérêt de construire des solutions alternatives, on peut s'interroger et se demander s'il s'agit bien de liberté de choix ou au contraire de simulacre : un artifice de communication opposant un projet et un « repoussoir » donnant une validité comparative au choix effectif...

Nos interlocuteurs, souvent sceptiques à l'entrée, ont toutefois pour la plupart insisté sur l'importance cruciale de ce temps de retour sur leur expérience et de mise au point d'un choix, préalable pour eux à l'engagement d'un parcours efficace pour un retour vers l'emploi : « *Quand je suis entré en BCA, je pensais que j'allais perdre mon temps. Mais en fait ça m'a été utile, j'ai pu faire un choix. Je me suis engagé dans*

¹²³ Le BCA ayant un accent plus fort sur l'orientation « point », alors que l'OP est plus dynamique, plus « accompagnante », plus immédiatement orienté vers l'emploi.

¹²⁴ Notre interlocuteur souhaitait poursuivre une formation de BTS technico-commercial : l'absence de place a déterminé son affectation. Il a aujourd'hui 24 ans et possède un BTS de maintenance industrielle. Il a enchaîné plusieurs contrats de travail à durée déterminée avant de connaître un chômage de plus de trois mois consécutifs. Il entretient une relation d'expérience, douloureuse, avec l'orientation : « *À la fin de 3^{ème}, j'étais en ZEP. Tous le monde est casé en voie pro ou technique. Ils ont dit que je n'y arriverai pas ailleurs. On a cru bon de les écouter* ».

une relation d'aide pour faire un choix, pour y voir plus clair, pas pour retrouver un boulot ». Ou encore : « J'avais un sentiment de perte de temps mais finalement ça m'a été utile » (entretien avec un bénéficiaire OPG). Toutefois, la plupart semble un peu déçu, le temps de la remotivation laissant place à celui de la recherche d'emploi et à la cruauté du réel : « Je m'attendais à trouver plus vite parce que mon choix était clair, mais ça n'a pas été le cas parce que le marché du travail est ce qu'il est ».

Cas 6 – Un centre AFPA

Prestations étudiées : L'EOPA et le Service d'appui à la définition d'un projet de formation (S2)

Créée en 1947, l'Afpa est une association placée sous la tutelle du ministère de l'Emploi. Son conseil d'administration est tripartite. Elle est dirigée par un président et un directeur général nommés par l'assemblée générale. Organisée en 22 directions régionales, elle compte 265 sites de formation, placés sous l'autorité de directeurs, et 188 services d'orientation rattachés aux Centres régionaux d'orientation professionnelle (CROP). Dans la région étudiée, l'Afpa compte 9 services d'orientation (SOP) dont 1 à P. et 11 sites de formation (1 dans le département concerné).

La gamme de services proposée par l'association regroupe des activités liées à l'orientation en formation professionnelle, à la formation professionnelle, à la certification et la validation des compétences ainsi qu'à l'ingénierie et au conseil (aide au recrutement, conseil en formation, etc.). L'Afpa fait partie des institutions membres constitutifs du Service public de l'emploi (SPE).

1. Contexte régional de son activité (voir cas 4)

2. Cadre légal et institutionnel de son activité

Établissement de l'Afpa, le site de P. s'est ouvert en 1969. Il regroupe un centre de formation et un Service d'orientation professionnelle. Comme tous les SOP de l'Afpa, celui du site de P. a pour activité principale la mise en œuvre du « S2 », *Service d'appui à la définition d'un projet de formation*. Cette prestation se réalise pour près de 70 % de son volume sous commande de l'ANPE dans le cadre de la mise en œuvre du PARE-PAP, dans une logique dite de « complémentarité des services » Afpa/ANPE au sein du SPE.

En dehors de la commande de l'ANPE, le SOP réalise également un certain nombre de prestations pour le compte d'acteurs locaux en charge de publics spécifiques : journées collectives d'information sur la formation pour le compte de centres de rééducation professionnelle dépendants de la COTOREP, réalisations de bilans de compétence financés par le FONGECIF, etc. Le SOP peut également être sollicité pour la réalisation d'études par le CROP ou l'INOIP.

Le « S3 » consiste en l'accompagnement par les psychologues du SOP des stagiaires en formation à l'Afpa, qu'il aient été recrutés à l'issue du S2 ou par d'autres voies. Une partie de ces prestations correspond donc à une commande privée ou à une démarche individuelle. Cette prestation de suivi psychopédagogique est d'une durée moyenne de 2 heures par stagiaire : l'accompagnement étant individualisé, sa durée peut évidemment être très variable selon le besoin.

Le centre de formation a également développé une « Plate-forme vocationnelle » permettant de valider une orientation à partir d'une première découverte des métiers du bâtiment par simulation.

Par ailleurs, l'établissement de P. expérimente depuis 2004 un service d'orientation original, en dehors de ceux du SOP, intitulé EOPA (Espace d'orientation, de positionnement et d'accompagnement). Ce service réalise, essentiellement auprès de demandeurs d'emploi, une prestation visant à « *clarifier, consolider et mettre en œuvre un projet de professionnalisation et de qualification* » (plaquette présentation de la prestation).

3. Prestations étudiées

Les deux prestations qui ont retenues notre attention sont d'une part le S2, pour l'importance centrale de cette activité au sein du SOP, et d'autre part l'EOPA en ce qu'il rend compte d'une forme de service d'orientation original au sein d'un établissement à la tradition académique en matière d'orientation professionnelle (l'Afpa a compte un grand nombre de psychologues du travail). Cette mise en miroir des deux prestations nous semble riche d'enseignements.

L'EOPA

Les publics cibles de l'EOPA sont essentiellement les demandeurs d'emploi de longue durée, les jeunes sans qualification et les bénéficiaires de minima sociaux : généralement, les publics accueillis sur ce service ont « épuisé » les dispositifs d'aide à l'orientation classiques de l'ANPE de type OPI, OPG, etc.

L'entrée sur cet espace se réalise soit sur indication des structures d'accueil (Agence locale pour l'emploi, Mission locale, Cap Emploi, etc.) soit s'initie le plus souvent lors des « jeudis de l'Afpa ». Ce dernier dispositif permet d'informer les publics sur les formations Afpa débutant dans les 8 semaines et disposant de places vacantes. La « rotation » rapide de l'offre semble participer du « succès » du dispositif : il fait solution... Rappelons que l'inscription sur le dispositif se fait « librement » alors que la prescription d'une prestation de type S2 par l'ANPE prend une forme engageant contractuellement le demandeur d'emploi.

Après un premier accueil collectif réalisé dans le cadre des Jeudis de l'Afpa, il est arrêté la date d'un premier entretien individuel approfondi. L'accompagnement en « construction de projet professionnel » (CPF) se réalise sur une durée de 3 à 5 heures (2 ou 3 entretiens) sur une période de 4 à 6 semaines. Dans cette phase, les professionnels de l'EOPA utilisent en particulier l'outil Oriadis développé par l'INOIP (Institut national de l'orientation et de l'insertion professionnelles, Afpa). Il s'agit d'une application accessible en ligne (<http://www.oriadis.fr>) permettant d'obtenir une aide en matière d'orientation professionnelle et dans le choix d'une formation (rémunération, contenu des formations, conditions d'admission, modalités d'inscription...)¹²⁵.

L'accompagnement se nourrit également de mises en situation professionnelle, en particulier sur les secteurs en tension auxquels le centre prépare (métiers du bâtiment, de la restauration). L'EOPA participe ainsi de l'effort de saturation de l'offre de l'établissement, en particulier sur les métiers en tension.

L'objectif est de parvenir à l'élaboration d'un parcours de formation pré-qualifiant ou qualifiant. Ce dispositif, propre au centre de Périgueux, est en passe d'être modélisé en Aquitaine dans une perspective de transfert au niveau national. Il n'existe toutefois pas à ce jour d'indicateurs de qualité : seul une série d'indicateurs de suivi physique et financier permettent d'évaluer le service. L'EOPA étant en phase de démarrage, ces indicateurs chiffrés ne présentent à ce jour aucune intelligibilité supplémentaire du dispositif.

Le Service d'appui à la définition d'un projet de formation (S2)

Il s'agit d'une prestation de construction d'un projet de parcours de formation *dans ou hors Afpa*, suite à une décision d'orientation réalisée lors du diagnostic établi par l'ANPE¹²⁶. Lors de la prescription du S2, le conseiller ANPE doit s'assurer que le projet d'accès à l'emploi du demandeur est clair et que ce dernier détient suffisamment d'informations sur le métier visé. Le psychologue du travail Afpa doit veiller quant à lui à mobiliser l'ensemble de l'offre de formation disponible permettant de proposer au demandeur d'emploi une solution qualifiante. Cette prestation est suivie dans sa bonne mise en œuvre par un système de fiche de liaison ANPE-Afpa. Dans la logique de la complémentarité fonctionnelle des services des deux institutions, il est supposé que le projet professionnel et le besoin en formation ont été élaborés et diagnostiqués préalablement avec le bénéficiaire par un conseiller professionnel de l'ALE ou par l'un de ses sous-traitants, au préalable à la commande de cette prestation. Le S2 se donne à voir comme un processus largement routinisé, qui se matérialise par l'établissement d'une fiche de liaison ANPE-Afpa consignant les objets du

¹²⁵ Une nouvelle application (OFAA) est attendue au moment de ces entretiens, élaborée conjointement par l'ANPE et l'Unedic, et répertoriant l'ensemble de l'offre de formation, dont celle de l'Afpa. Cet outil doit permettre à l'ensemble des prescripteurs de formation de disposer d'une large information sur l'offre.

¹²⁶ Il a existé à l'Afpa un service « S1 », activité d'orientation (diagnostic et analyse du besoin) avant que cette dernière ne soit réalisée par l'ANPE lors de ces entretiens avec les demandeurs d'emploi, en particulier lors de l'entretien de premier accueil. Les espaces d'auto-documentation et de première information ouverts au public en libre accès ont depuis disparus du centre de la localité étudiée.

diagnostic et de la prescription. Toutefois, il semblerait que, bien souvent, les psychologues de l'Afpa prennent soin d'étudier à nouveau la validité des options retenues par l'agence et le demandeur et de s'assurer de la pertinence et de l'opportunité d'engager un parcours de formation. En d'autres termes, le psychologue du SOP cherche à opérer à une confirmation du projet « *en contexte* », à étudier la faisabilité « *réelle* » du projet : situation personnelle du demandeur, capacités, aptitudes, offre locale de formation, planning d'entrée en formation, financement, mobilité potentielle du demandeur, etc. La construction du projet de formation se fait entre le demandeur et le psychologue par un processus pragmatique itératif mêlant des données concernant l'offre de formation (locale et extra-locale), les aspirations du demandeur, ses capacités, les opportunités du marché du travail, les impératifs institutionnels de saturation de l'offre de l'établissement plus ou moins intériorisés par les professionnels du SOP, etc. Si les psychologues de l'Afpa avouent recommencer le plus souvent le diagnostic préalablement réalisé par les conseillers de l'ANPE et l'approfondir, il semblerait que ce besoin de reprendre l'ouvrage tienne d'abord au besoin des psychologues de s'approprier le cas, de s'en saisir dans sa globalité : « *On travaille sur de l'humain, et c'est très compliqué de penser les choses de manière aussi découpée* ». La complémentarité fonctionnelle entre l'ANPE et l'Afpa semble ici se heurter aux limites de la division du travail...

Il semblerait également que la prescription vers un parcours de formation soit plus souvent requise quand le marché du travail est peu capable d'absorber la demande d'emploi... Cette forme de prescription s'apparentant à une solution davantage construite par une logique d'aiguillage pragmatique sous la pression de la loi des grands nombres que par un processus positif et stratégique d'orientation individuelle : cette « *intuition* » requérant de la part des psychologues une « *vigilance* » accrue (entretien).

Au niveau national¹²⁷, en 2004, 201 547 services d'appui à la définition d'un projet de formation (S2) ont été initialisés par l'Afpa pour des demandeurs d'emploi orientés par l'ANPE, dont 66 % ont débouché sur une entrée en formation qualifiante dans les 4 mois (Bulletin officiel de l'ANPE n° 2005-4 du 30 août 2005). Le volume des services d'appui à la définition du projet de formation (S2) financés par l'État à l'Afpa en 2005 a été fixé à 235 000 dont 200 000 au titre du service intégré ANPE/Afpa (dont 5 000 TH), 6 300 en flux direct, 28 700 destinés à d'autres publics (20 000 personnes relevant de la COTOREP, 2 500 détenus, 1 200 militaires en reconversion, 5 000 autres personnes dans le cadre des mutations économiques). Au niveau local, les prestations de S2 prévisionnelle pour 2005 sont sur le département concerné au total de 990 dont 930 sur commande ANPE et 320 sur commande de l'Agence locale pour l'emploi de P. Ces objectifs devraient être atteints. S'agissant du S2 sur commande ANPE, les objectifs étaient atteints à 61 % dès juillet 2005 (source : document interne Afpa).

Le financement de cette prestation est assuré par l'État dans le cadre pluriannuel du contrat de progrès État-Afpa (2004-2008). Le coût moyen de la prestation s'élève à environ 170 euros pour une durée comprise entre 3 et 5 heures.

L'accueil du demandeur d'emploi par le SOP devrait avoir lieu dans les 15 jours suivant la commande mais il s'agit là d'un objectif : le délai moyen, en 2004, entre la prescription et le début du S2 a été, au niveau national, de 44 jours (source : Bulletin officiel de l'ANPE n° 2005-4 du 30 août 2005).

4. Les professionnels

Spécialisé dans les métiers du bâtiment, le centre de formation compte :

- 41 salariés en CDI : 13 administratifs et personnels de service, 22 formateurs et 1 cadre fonctionnel, 1 éducateur socio-éducatif, 4 cadres hiérarchiques (équipe de direction).
- 10 salariés en CDD : 8 formateurs et conseillers en insertion professionnelle et 2 personnels de service.

Les personnels du Service d'orientation professionnelle (SOP) sont quant à eux composés de 5 psychologues du travail¹²⁸ (CDI) et d'une secrétaire (CDI).

Quand ils n'exercent pas au sein de l'établissement, les psychologues du SOP tiennent des permanences au sein des Agences locales de l'emploi du département¹²⁹ au cours desquelles sont reçues les personnes pour

¹²⁷ L'Afpa dispose d'un système d'information, ODIA, permettant un suivi physico-financier de l'activité des sites.

¹²⁸ Les psychologues de l'équipe du SOP (service d'orientation professionnelle) ne sont pas, dans l'exercice de leur spécialité, sous l'autorité du directeur du site, même s'ils connaissent toutefois les injonctions des objectifs à atteindre par l'établissement.

¹²⁹ À l'exception de celle de P. : les demandeurs d'emploi y sont invités à se rendre directement au SOP, dans les locaux du site de l'Afpa.

lesquelles un projet de formation a été envisagé par le conseiller de l'ANPE. L'expérience régulière de cette co-présence physique des psychologues de l'Afpa et de conseillers de l'ANPE au sein des Agences locales a pu participer d'une forme de rapprochement des cultures professionnelles des uns et des autres, connues pour être en tension sur un axe allant d'une culture de la formation et de la qualification à une culture de la compétence et du travail. Peu à peu, il semblerait que ce soit le référentiel de l'Agence qui donne sa tonalité d'ensemble à la complémentarité ANPE-Afpa. Les psychologues du travail craignent ainsi, sous la pression diffuse des valeurs et des logiques d'action qui traversent les institutions du SPE et des décideurs de la formation, de voir menacée l'indépendance dont ils font le cœur de leur déontologie professionnelle.

Sur le même registre – celui d'une pression plus ou moins diffuse faisant injonction au retour au travail, en particulier sur les métiers en tension –, les psychologues n'hésitent pas à parler d'orientation subie par les demandeurs d'emploi : « *C'est un peu de l'orientation subie. On y participe tous, à l'ANPE on leur demande de faire du chiffre, du traitement de masse – je ne connais pas beaucoup de conseiller épanouis par ce qu'ils font – et nous, à l'Afpa, on a de la chance d'avoir autre chose que le S2 [...] pour trouver encore du sens* ».

Le service EOPA s'appuie quant à lui sur une équipe composée essentiellement d'un conseiller en insertion professionnelle et de la mobilisation des formateurs du centre : s'il est au besoin fait appel aux psychologues du travail du SOP, c'est en temps que de besoin et sur la base d'une facturation interne. Sont alors dans ce cas mobilisés les outils « canoniques » de l'orientation et du positionnement : batterie de tests, outils psychométriques, etc. Soulignons que l'EOPA, cofinancé par le FSE objectif 3, fait donc appel à un personnel en partie dédié, mais sous statut d'emploi précaire (CDD).

L'essentiel de la prestation d'orientation consiste en un accompagnement des demandeurs vers un parcours de formation qualifiante, y compris par l'alternance : c'est ici, avant tout autre, l'expérience dans le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi-jeune et adulte et de l'insertion professionnelle qui est attendue des intervenants. L'expérience de « généraliste » de l'insertion semble faire le cœur du service de l'EOPA avant celle, plus académique, des psychologues du travail en matière d'orientation ou de positionnement.

5. La perspective des usagers

Pas d'entretiens réalisés.

Cas 7 – Une Mission locale Prestations : Pass'avenir et la Dynamique des choix professionnels (DCP)

Pourquoi ce choix ?

Le réseau des Missions locales (500 implantations aujourd'hui sur le territoire national), est chargé depuis 1982 d'accueillir, d'informer, d'orienter et d'accompagner les jeunes de 16 à 25 ans révolus et sortis du système scolaire.

Ces structures se caractérisent par un fort ancrage territorial et l'implication des collectivités locales, ainsi que par la volonté de traiter l'ensemble de la situation du jeune, sans séparer le social et le professionnel : « *Des Missions locales seront mises en place, dans un premier temps à titre expérimental, pour apporter aux jeunes une aide plus étendue, dépassant l'orientation professionnelle, leur permettant d'élaborer un projet d'insertion sociale et professionnelle, et de le mettre en œuvre dans tous les aspects de la vie quotidienne. Elles suivront les jeunes dans leur itinéraire* », ordonnance 82-272 du 26 mars 1982.

Si leurs missions ont évolué depuis un peu plus de 20 ans, elles ont maintenu voire consolidé leur place dans le champ de l'accompagnement et de l'insertion des jeunes.

1. Contexte du marché du travail local

Le territoire sur lequel intervient la Mission locale couvre 12 communes qui regroupent 92 000 habitants. Ce bassin d'emploi connaît un dynamisme économique effectif (soldes positifs des créations d'emploi et d'entreprises) mais qui ne bénéficie pas, ou peu, à la population déjà implantée. Les activités en

développement prennent la forme de petites unités de production spécialisées qui requièrent des niveaux de qualification élevés. Les recrutements se font souvent hors du bassin d'emploi, de nouveaux arrivants sont également attirés par ce dynamisme. La sélectivité du marché du travail explique que malgré la croissance économique le taux de chômage reste sur la zone relativement élevé, à 10 %¹³⁰, tout comme le taux de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

2. Contexte législatif et institutionnel, position sur le marché, types de services fournis

Les Missions locales se définissent avant tout par leur public, les jeunes de 16 à 25 ans révolus et sortis du système scolaire, et par l'approche globale de leur situation.

Juridiquement, celle qui nous concerne a un statut de GIP (groupement d'intérêt public). Présidée, comme toutes les Missions locales, par des élus locaux, elle présente la particularité de bénéficier d'un investissement important de ces élus. Ce sont eux qui prennent les décisions relatives aux embauches ou aux licenciements, et qui fixent les grandes orientations de l'activité.

Diverses instances, au niveau national et au niveau régional, animent et coordonnent les activités du réseau. Ainsi au niveau national le Conseil national des missions locales est une instance de représentation et de concertation du réseau avec ses partenaires au niveau national. Contrairement aux Agences locales pour l'emploi elles n'ont pas de fonctionnement standardisé et équivalent d'une structure à l'autre. Des protocoles, signés par l'État, le Conseil national des missions locales et des représentants des collectivités territoriales servent de « feuille de route » à ces structures. Le dernier date de 2005, et nous reviendrons en conclusion sur les évolutions qu'il traduit.

Les partenariats, qu'ils soient déterminés au niveau national et déclinés au niveau local ou initiés localement, sont nombreux et prennent des formes plus ou moins formalisées.

Le partenariat avec l'ANPE par exemple est une co-traitance dans le cadre du Plan d'action personnalisé¹³¹ : une partie des jeunes (indemnisés ou non), sont confiés par l'ANPE à la Mission locale. Il s'agit majoritairement de jeunes non titulaires du niveau V pour lesquels l'ANPE relève un important besoin d'accompagnement.

Des conventions de coopérations sont signées avec des entreprises, notamment pour faciliter la recherche de stages de jeunes qui s'apprentent à suivre des formations en alternance. Les travailleurs sociaux sont des interlocuteurs récurrents des conseillers.

Les Missions locales ne se situent pas sur un marché sur lequel elles seraient en concurrence. Membres du service public de l'emploi depuis la loi de cohésion sociale de janvier 2005, elles doivent permettre la mise en œuvre des politiques de l'État et des conseils régionaux en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et sont les seules à avoir cette mission.

Le financement est entièrement public : État (25 %), Région (25 %) et municipalités (50 %).

L'accompagnement du jeune, « *un ensemble d'actes qui s'inscrivent dans une relation, de très tenue à très intense* » (directeur) entre le jeune et le conseiller, constitue le cœur de l'activité de la Mission locale. Le jeune n'a pas d'obligation de se rendre à la Mission locale. Il n'y a aucune règle quant à la fréquence des contacts et des entretiens qui peuvent s'étaler sur plusieurs années. L'orientation est donc, dans les Missions locales, conçue comme intégrée dans l'activité d'accompagnement. C'est un moment du processus d'insertion/intégration du jeune. Cette approche qui fait partie de la « culture » des Missions locales est partagée par la direction et, nous le verrons, par les conseillers.

Au-delà, c'est l'ensemble des difficultés auxquelles le jeune peut être confronté qui doivent être appréhendées : santé, logement, aides financières. Sur le logement par exemple, la Mission locale gère un parc d'appartements destiné à assurer un habitat d'urgence pour les jeunes en grande difficulté ou en rupture familiale.

Les Missions locales ont vocation à gérer des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes initiés par l'État. C'est le cas du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)¹³², contrat signé entre le jeune et la Mission locale qui

¹³⁰ Donné par le directeur de la structure. Des chiffres plus précis ne sont pas aisément disponibles à ce niveau de détail.

¹³¹ Convention ANPE/Unedic de juillet 2001.

¹³² Ce contrat propose aux jeunes un accompagnement renforcé vers l'emploi. Il comprend un accompagnement renforcé ainsi que le versement d'une allocation d'un montant maximum de 900 euros sur l'année, versée de manière fractionnée en

comprend l'accompagnement par un conseiller référent jusqu'à un emploi durable, via la mise en place d'un projet d'insertion professionnelle (qui peut comporter des actions de bilan, de formation financées par l'État).

La personnalité et l'ancienneté du directeur de la Mission locale¹³³, ainsi que la composition du conseil d'administration probablement, influent sur le fonctionnement de la structure et sur son mode de gestion. Peu de contraintes formelles semblent peser sur les conseillers alors que les financeurs demandent un suivi plus rigoureux. Le directeur refuse un mode de management qui impliquerait un suivi du nombre de jeunes par conseiller par exemple mais les demandes de suivi ne descendent pas encore à ce niveau : pour le CIVIS, il faut faire « *rentrer des jeunes* » mais les chiffres sont fixés au niveau de la structure, via la signature de conventions d'objectifs entre l'État et la Mission locale.

Un logiciel de traitement des données, « Parcours 3 », participe également d'un mouvement de suivi et de traçabilité, des jeunes comme des conseillers. Mis en place à l'initiative de l'État ce système permet de suivre les différentes étapes du parcours de chaque jeune. Le renseignement des rubriques occupe une place croissante dans l'emploi du temps des conseillers. C'est aussi un outil de pilotage des ressources humaines dans la structure. Ce logiciel distingue par ailleurs trois degrés dans l'accompagnement : ponctuel, aide au projet et accompagnement renforcé. Si les différents types d'accompagnement ne sont pas encore formellement quantifiés, « [...] *il va falloir s'y mettre. On va être obligés. Et un jour on sera plus payé pour l'un que pour l'autre* » (directeur).

Malgré les résistances du directeur, les modes de gestion sont ici comme ailleurs en évolution vers des contrôles accrus et une plus grande formalisation des procédures de suivi.

2 465 jeunes ont été accueillis à la Mission locale en 2004, dont 879 en premier accueil. La structure est l'interlocuteur privilégié des jeunes sans qualification, qui représentent 30 % des jeunes en contact.

3. Programme ou service étudié : place de l'orientation au sein de la structure, objectifs, financement, groupes cible, contenu, procédures de contrôle et d'évaluation, démarches qualité.

Parmi les services plus spécifiquement axés sur l'orientation qui peuvent être proposés par les conseillers pendant l'accompagnement figurent Pass'avenir et la Dynamique des choix professionnels (DCP). Les conseillers estiment que près des trois quarts des jeunes sont en demande d'orientation.

Pass'avenir : une prestation initiée par des conseillers, réalisée en interne et destinée à élargir les choix professionnels des jeunes.

Mise en place depuis peu, cette prestation de 3 demi-journées a été construite à partir de l'hypothèse d'une méconnaissance des métiers de la part des jeunes. Cette méconnaissance conduit les trois quarts d'entre eux à se positionner sur un nombre de métiers très restreint. Une meilleure information sur les métiers existants, et notamment sur les métiers qui peinent à recruter, pourrait ainsi « *casser les représentations* » et leur offrir de meilleures chances d'insertion. L'information est précédée du travail sur un questionnaire qui doit les aider à préciser leurs goûts. L'intitulé de la prestation reprend celui du logiciel utilisé. Les jeunes ne travaillent pas directement sur ordinateur, les réponses sont saisies par les conseillers et de ces réponses ressortent les métiers qui sont censés leur correspondre. Cette approche est complétée par un travail d'animation important de la part des deux conseillers qui co-animent l'atelier.

Les jeunes sont censés, après leur passage dans l'atelier, avoir 2 ou 3 pistes de métiers à partir desquelles ils vont, toujours avec l'aide d'un conseiller, envisager la suite. La présentation des métiers en tension est une demande du conseil d'administration.

75 jeunes ont bénéficié de la prestation en 2004.

Il n'y a pas d'évaluation à l'issue des ateliers qui ne reçoivent pas de financement spécifique.

cas de réelles difficultés financières. L'objectif quantitatif est fixé à 100 000 contrats signés sur la période 2005-2006 en France. L'objectif de taux de sortie vers l'emploi durable est fixé à 60 % en 2006.

¹³³ Il a participé à la création de la première Mission locale sur Marseille.

Dynamique des choix professionnel (DCP) : la possibilité de tester ses choix

Réalisée en dehors de la Mission locale par deux organismes de formation, d'une durée de deux mois, cette prestation se caractérise par la présence de deux stages en entreprise, destinés à valider le projet du jeune. Ces stages (le premier d'une durée de deux semaines, le second de trois semaines) sont précédés de séances d'aide à la construction du projet et à la recherche des entreprises. La prestation s'effectue en groupe de 12 à 14. Elle fait partie du Plan régional de formation, qui correspond à l'ensemble des formations financées par le conseil régional. La Mission locale n'est pas commanditaire ou financeur, elle est prescripteur et intermédiaire entre le financeur, le conseil régional, et les organismes qui délivrent les formations.

Les profils des jeunes concernés par cette prestation sont variés : du jeune qui ne sait pas du tout ce qu'il veut faire à celui qui veut valider, ou tester sur le terrain, son projet. Elle est souvent utilisée en complément de Pass'avenir.

4. Les professionnels : profil des conseillers, conditions de travail, positionnement, tensions dans l'activité.

Les 12 conseillers¹³⁴ de la Mission locale ont, d'après la convention collective¹³⁵ à laquelle ils sont rattachés, le titre de conseillers en insertion professionnelle. À cet effectif s'ajoutent 8 personnes, personnel de direction, administratif ou chargés de projets spécifiques (projets européen, animateur logement...).

L'organisation du travail varie selon les Missions locales. Ici, les conseillers sont dits non spécialisés et sont même amenés depuis une réorganisation récente à effectuer des permanences d'accueil pour les jeunes qui se présentent dans les locaux. Ils sont cependant chargés de suivre des dossiers ou des actions de manière plus spécifique. Ainsi les conseillers rencontrés sont chargés de l'animation des ateliers Pass'avenir, ou du suivi des jeunes entrés en DCP et des relations avec les organismes qui réalisent cette prestation.

Le directeur a la responsabilité de la formation continue des conseillers des Missions locales au niveau régional et il en découle un investissement important dans la structure¹³⁶.

Les conseillers récemment recrutés ont bénéficié, en totalité ou en partie en fonction de leur parcours antérieur, d'une formation qualifiante délivrée par l'Afpa, celle de Conseiller en insertion professionnelle. Cette dernière, ainsi que l'ensemble des formations délivrées, est structurée par les cadres théoriques qui doivent guider l'action : l'approche psychopédagogique et l'ADVP (Activation développement vocationnel professionnel). Ces approches mettent l'accent sur la compréhension et l'écoute de la personne dans le cadre de l'entretien. Les formations mises en place amènent avant tout les conseillers à prendre du recul sur leurs pratiques, à travers par exemple un travail de formalisation autour de l'activité d'orientation. Ce qui n'est pas contradictoire avec le fait qu'une des conseillères nous a dit considérer que beaucoup de ce qu'elle a appris provient d'un apprentissage sur le tas auprès des collègues...

L'entretien en face à face, qui matérialise l'accompagnement du jeune, représente l'essentiel de leur activité et ils se définissent avant tout et de manière unanime comme des professionnels de l'accompagnement, éventuellement spécialisés sur les questions d'orientation : « *On est des accompagnants* » (une conseillère). Ils disent de façon assez unanime chercher à amener les jeunes à être autonomes, qui correspond au moment où l'accompagnement s'arrête. Et l'essentiel est un travail sur de la relation humaine et non sur de la proposition de services, qui servent uniquement de point d'appui.

La marge de manœuvre des conseillers est en outre limitée par la nécessité de saturer l'offre de formation financée par le conseil régional, dont le DCP fait partie. S'ils se refusent à « *remplir des formations* », ils savent également que si la filière n'est pas remplie elle sera supprimée l'année suivante.

¹³⁴ Les trois conseillers rencontrés présentent les profils suivants. 1) Une femme, 50 ans, ancienneté de 2 ans dans la Mission locale. Titulaire d'un bac, sa vie professionnelle est avant tout marquée par des engagements politiques et syndicaux. Elle suit la formation Conseiller en insertion professionnelle de l'Afpa et est en alternance dans la Mission locale avant d'être embauchée. 2) Un homme, titulaire d'une maîtrise Administration économique et sociale, avec une expérience de formateur et de conseiller dans une autre Mission locale. Il est depuis 8 ans dans cette structure. 3) Une femme, titulaire de la même maîtrise, recrutée il y a un an et demi avec une expérience dans le secteur social.

¹³⁵ Convention récente, elle date de 2001, et qui régit les règles de gestion du personnel dans les Missions locales et contribue à structurer la profession.

¹³⁶ Un des conseillers évoque 20 journées de formation par an.

La dimension « idéologique » est toujours sensible : « *Les conseillers dans les Missions locales ne sont pas là par hasard* » (une conseillère). Les conseillers sont marqués par les cultures du social et de l'éducatif, qui se doivent aujourd'hui d'être « *compensées* » par des « *immersions* » en entreprise, ou par le recrutement de personnes ayant l'expérience de l'entreprise¹³⁷. Cette évolution est notamment demandée par l'État avec la mise en place du CIVIS et relayée par les responsables institutionnels. Il est demandé aux Missions locales de « *recruter des commerciaux percutants à la fibre sociale* » (directeur).

5. Les bénéficiaires : profils, impact de la prestation, attentes et demandes

Les jeunes rencontrés sont dans des situations très contrastées. Leur point commun est la nécessité de trouver un emploi d'une part, et le sentiment d'être un peu « *perdus* » d'autre part. Leurs parcours, malgré leur jeune âge¹³⁸, sont déjà heurtés et chaotiques. Aux difficultés d'insertion professionnelle se doublent (et se répondent) des difficultés personnelles parfois dramatiques (ruptures familiales, errance, maladie). Certains se sont rendus dans la Mission locale, porteurs d'une demande de logement prenant le pas sur la demande d'emploi.

Ils ne trouvent pas d'emploi correspondant à leur qualification ou, plus fréquemment, ont interrompu des formations qu'ils avaient commencées (des BEP pour la plupart). Ces choix avaient d'ailleurs été faits pas défaut au moment de leur scolarité et ils sont assez unanimement critiques sur l'orientation dont ils ont bénéficié avant de quitter le système scolaire. Habités de la Mission locale et des petits boulots dans le meilleur des cas, certains sont en contact avec la structure depuis plus de 3 ans.

DCP ou Pass'avenir n'interviennent pas dans les parcours comme des prestations isolées mais prennent effectivement place dans un accompagnement sur la durée. Ces services leur sont proposés, ne leur sont pas imposés, mais certains y vont à défaut d'autre opportunité (« *comme je n'ai pas d'emploi j'ai pris le premier truc qui passait* »), ou parce que « *je ne savais pas quoi faire* », et même « *pour faire plaisir au conseiller* » (une conseillère). L'intérêt financier, bien que non mentionné dans les entretiens, peut aussi intervenir : les jeunes sont en effet rémunérés pendant la DCP.

Nous avons rencontré le modèle idéal d'une jeune fille qui après avoir combiné Pass'avenir et DCP, a vu les choix issus de la première prestation confirmés dans la seconde, notamment lors de ses stages, et qui déclare « *Cela m'a fait trouver ce que je voulais faire. J'ai trouvé un métier qui me plaît* »¹³⁹. Ce modèle n'est pas la règle comme en témoignent d'autres propos : « *Cela n'a pas marché du tout, je suis resté indécis* ». Ou encore : « *À mon niveau d'étude [bac+2 en informatique] cela ne m'a pas servi, cela a juste conforté mon idée* ».

Le choix d'un métier va parfois être davantage guidé par des modèles de l'entourage familial (un frère électricien, une tante en école d'infirmière), qu'apparaître comme résultat de la prestation.

Les stages au cœur de la DCP font souvent office de première expérience dans la vie active, malgré leur faible durée, et ce sont ces derniers qui sont surtout recherchés et appréciés par les jeunes. Au-delà de la validation du métier choisi, ils en attendent une opportunité d'emploi à terme.

Vis-à-vis de la Mission locale et de ses conseillers les opinions sont aussi partagées : à une réputation de « *parlotte* » s'oppose l'expression du soutien que l'on peut y trouver : « *les conseillers, on peut toujours compter sur eux* ». Les plus critiques sur les prestations sont aussi les plus critiques sur la structure.

À l'issue de ce rapide tour d'horizon de l'activité de la Mission locale, elle apparaît pour l'instant comme relativement protégée des contraintes extérieures.

Les auteurs d'un ouvrage récent ont comparé les contenus des textes de référence sur les Missions locales (la charte nationale de 1990, un protocole de 2000 et le protocole de 2005). Voici ce qu'ils observent : « *L'approche globale, sans conteste le concept clé des Missions locales, était détaillée en 1990 et en 2000, la "culture" et le "sport" s'évaporant à partir de 2000, les loisirs à partir de 2005, alors que les "transports"*

¹³⁷ Une commerciale vient d'être recrutée.

¹³⁸ Des difficultés dans l'organisation des entretiens avec les jeunes nous ont conduits à réduire l'échantillon : seuls 7 jeunes, 4 hommes et 3 femmes, ont été rencontrés. La plupart ont suivi des DCP, dans certains cas couplées avec Pass'avenir. Ils ont entre 18 et 23 ans, leurs niveaux de formation vont de bac+2 à l'absence de qualification.

¹³⁹ Elle souhaite devenir éducatrice spécialisée. Son projet est cependant contrarié par le coût de la formation et par le besoin dans lequel elle est aujourd'hui de gagner sa vie. Retour donc aux petits boulots en attendant d'avoir économisé suffisamment...

[...] apparaissent en 2000. En 2005, si l'insertion sociale et professionnelle est citée, le texte met nettement l'accent sur le volet professionnel »¹⁴⁰. En outre, suite au protocole de 2005, les Missions locales passent d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, c'est-à-dire un financement de plus en plus déterminé par l'atteinte d'objectifs négociés contractuellement.

Cas 8 – Un Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) Prestation : Le « Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi » (BAIE)

Le Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) étudié s'inscrit dans un réseau national. L'histoire de ce réseau débute en 1972 avec la création du premier Centre d'information féminin à Paris, devenu aujourd'hui le Centre national information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF). Ce réseau s'est par la suite déployé sur l'ensemble du territoire national : il est actuellement composé de plus de cent associations à qui l'État confie une mission d'intérêt général d'information des femmes et des familles dans le but de favoriser la mise en œuvre du principe d'égalité de droit et de traitement entre les femmes et les hommes. Les Centres d'information sur les droits des femmes, associations loi 1901, fonctionnent avec l'agrément de l'État (plus précisément du Service des droits des femmes, rattaché au ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité).

Ce CIDFF¹⁴¹ a été créé il y a treize ans. Comme tous les CIDFF, il est issu du militantisme féministe : « Les fondatrices du CIDFF sont des militantes des années 70 qui ont souhaité concrétiser, institutionnaliser leur militantisme, leur féminisme. [...] Le bureau est essentiellement composé de militantes très engagées à la fois politiquement et sur la question de la cause des femmes »¹⁴².

L'objectif général des CIDFF consiste à aider les femmes à acquérir une plus grande autonomie en les informant sur leurs droits et en assurant une écoute personnalisée afin de répondre aux problèmes qu'elles rencontrent. L'orientation et l'accompagnement des femmes vers l'emploi apparaissent comme des déclinaisons de cet objectif, l'accès à l'emploi étant défini comme une des composantes de l'autonomisation des femmes : « L'autonomie des femmes passe par l'emploi, l'autonomie financière »¹⁴³. À ce titre, les CIDFF ont commencé à mettre en place, à partir de 1985, des services d'accompagnement à l'emploi, aujourd'hui au nombre de 92¹⁴⁴. Avec l'appui du Service des droits des femmes et de l'égalité, le réseau a progressivement investi le champ de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'aide à la création d'entreprise, en particulier en créant des « Bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi » (BAIE). En 2005, 57 BAIE étaient ainsi agréés par le Service des droits des femmes et de l'égalité tandis que 64 CIDFF ont un service d'appui à la création d'entreprise. Les CIDFF ont, par la suite, diversifié leurs interventions dans le cadre de prestations ANPE, de conventions avec l'Afpa, de programmes européens, de partenariats avec les collectivités locales.

1. Contexte du marché du travail local

Aux côtés du siège social, huit permanences juridiques décentralisées sont assurées dans d'autres communes du département. Le contexte local en termes d'emploi est qualifié par la conseillère-emploi du CIDFF de « morose ». Il existe cependant un certain nombre de marchés porteurs voire en tension. Le secteur sanitaire et social offre une série d'opportunités (aide-soignante, auxiliaire de vie), en particulier dans le domaine du soin aux personnes âgées, nombreuses dans le département. Le bâtiment peine à recruter (pénibilité du travail, faiblesse de salaires) : le CIDFF travaille, en collaboration avec l'Afpa et les professionnels du secteur, à une politique d'ouverture de ces métiers aux femmes, ce qui n'exclut pas, du point de vue du CIDFF, une réflexion sur les conditions générale de travail et de rémunération qui fondent le

¹⁴⁰ Ph. Labbé (dir) et M. Abhervé, L'insertion professionnelle et sociale des jeunes ou l'intelligence pratique des Missions locales, 2005, Ed. Apogée.

¹⁴¹ Contrairement à la plupart des CIDF, celui-ci a souhaité afficher sa mission d'information auprès des familles dans sa dénomination (ce qui explique le deuxième F de l'acronyme).

¹⁴² Extrait d'un entretien avec la conseillère emploi/BAIE du CIDFF.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Ces 92 services emploi regroupent 208 professionnelles (chiffres de novembre 2005).

manque d'attractivité de ce secteur. Le département se caractérise également par une forte offre de travail saisonnier dans les domaines du tourisme et de l'agriculture.

2. Contexte législatif et institutionnel, position sur le marché, types de services fournis

Le CIDFF évolue dans un double contexte. D'une part, il fait partie d'un réseau national d'action regroupant l'ensemble des CIDFF. D'autre part, il est associé, via une multitude de partenariats définis localement, à d'autres associations, aux collectivités locales, à des services déconcentrés de l'État (DDTEFP, Service des droits des femmes et de l'égalité, etc.).

L'ensemble du réseau des CIDFF est coordonné et représenté par le CNIDFF. Au sein de ce réseau, chaque CIDFF constitue une entité autonome à la fois juridiquement et financièrement et dispose ainsi de son propre conseil d'administration et de son propre budget. Cependant, chaque CIDFF est soumis à un agrément du ministère, renouvelé tous les trois ans et qui vérifie le respect de certains principes fixés dans la charte des CIDFF (promotion de l'égalité des chances, approche « genre », éthique, confidentialité, neutralité, etc.). Les principes généraux de la charte laissent toutefois une grande autonomie aux CIDFF dans la mise en œuvre des objectifs et les méthodes de travail, ce qui se traduit par une grande diversité des pratiques entre chaque CIDFF. Le CNIDFF signe un contrat d'objectif avec l'État. Ce contrat prévoit que le CNIDFF joue un rôle de soutien aux CIDFF locaux dans leur mission d'information ainsi que dans l'évolution de leur organisation. Il contribue à diffuser les expériences innovantes au sein du réseau en particulier via un journal et un site intranet. Il sert également de relais pour les informations recueillies localement et de force de proposition auprès des pouvoirs publics et des partenaires associatifs nationaux. D'autre part, le CNIDFF impulse une politique de formation dans tous les domaines d'intervention des CIDFF. Ainsi, les conseillères du CIDFF bénéficient régulièrement de formations assurées par le centre national. Ce réseau se décline à la fois au niveau régional et au niveau départemental. De fait, depuis 1991, les deux CIDFF du département sont réunis en une union départementale (l'UCIFF), une fusion des deux CIDF étant prévue au 1^{er} janvier 2007.

Localement, le CIDFF s'inscrit dans un partenariat institutionnel large comprenant la chargée de mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité, la DAS, la CAF, l'Éducation nationale et les collectivités locales. Sur le front de l'emploi, de l'orientation et de la formation, le CIDFF collabore avec la DDTEFP, l'ANPE, les CIO, l'Afpa, les Missions locales, les Espaces économie emploi¹⁴⁵ (EEE), le CIBC. Elle est également connectée à tout un réseau d'associations qui militent pour l'égalité homme/femme.

L'activité du CIDFF étudié, comme celle de tout CIDFF, n'est pas circonscrite au champ de l'emploi. De fait, elle est organisée en trois secteurs :

- l'information juridique et sociale avec deux juristes qui assure des permanences dans tous les sites. Il s'agit bien ici d'information et non pas de conseil juridique : l'objectif n'est pas de concurrencer les avocats mais, conformément à la philosophie des CIDFF, d'informer les femmes afin qu'elles prennent une décision par elles-mêmes (développement de l'autonomie).
- la vie quotidienne et familiale avec une employée qui poursuit une formation de médiatrice familiale. Elle organise en particulier des cafés-rencontres et des forums sur le thème de la parentalité.
- l'espace emploi-formation qui emploie une conseillère emploi/BAIE.

Ces secteurs ne fonctionnent pas de manière étanche. Les permanences juridiques ne servent pas qu'à répondre aux demandes ponctuelles d'information, elles constituent aussi un lieu d'écoute et d'identification des problèmes des femmes afin de pouvoir éventuellement les réorienter vers les autres secteurs d'activités du CIDFF.

Si on quitte le niveau organisationnel pour s'intéresser aux pratiques, on s'aperçoit que le CIDFF offre deux grands types de service : des services d'information et, dans le domaine de l'emploi, des services d'accompagnement. Le CIDFF remplit tout d'abord une mission générale d'information qui consiste à délivrer aux femmes, de manière confidentielle, une information individualisée et gratuite dans de nombreux domaines : droit, lutte contre les violences sexistes, vie sociale, familiale et quotidienne, emploi, création d'activité, parentalité. Toujours dans le cadre de cette mission d'information, le CIDFF développe des actions de sensibilisation, de réflexion ou de formation dans ces différents champs (diffusion de plaquettes d'information, participation à des émissions de radio, mise en place de stands et de journées d'information, etc.).

¹⁴⁵ Les Espaces économie emploi constituent une spécificité périgourdine. Il s'agit de guichets uniques mis en place afin de répondre aux préoccupations des personnes en recherche d'emploi, des créateurs d'entreprises, des collectivités.

Dans le domaine de l'emploi, le CIDFF propose également des prestations d'orientation qui assurent un accompagnement individualisé vers l'emploi. L'activité de la conseillère-emploi du CIDFF apparaît donc double :

- elle assure, dans la lignée de la vocation première des CIDFF une mission d'information dans le domaine de l'emploi et de la formation en répondant à des demandes **ponctuelles** de renseignement. En 2005, le CIDFF a délivré, selon ses propres décomptes, 3 994 informations en accueil individuel¹⁴⁶ : 269 étaient relatives au secteur emploi et formation (6,7 % des demandes d'information). Toujours dans le cadre de cette mission d'information (et non de suivi) elle réalise des prestations visant à sensibiliser certains publics et organismes à la question de l'égalité professionnelle¹⁴⁷, à la thématique de la conciliation des temps de vie (prestations pour l'Afpa en particulier) ou encore aux problèmes d'insertion professionnelle des femmes victimes de violence (programme EQUAL pro-victima).
- elle **suit** et encadre dans la durée des individus engagés dans un processus d'élaboration d'un projet professionnel qu'elle reçoit sur rendez-vous. Cette activité d'accompagnement prend place soit dans le cadre du Bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) soit dans le cadre de prestations ANPE (en l'occurrence des Objectifs projets – OP).

Le BAIE est un dispositif interne au réseau des CIDFF cofinancé par le FSE et le Service des droits des femmes et de l'égalité. Il est développé en étroite collaboration avec la déléguée régionale et la chargée de mission départementale aux droits de femmes et à l'égalité et en partenariat avec le SPE, les collectivités locales et des partenaires économiques. Il prend en charge tout type de transition (emploi-emploi, emploi-formation, formation-emploi, chômage-emploi). Même s'il s'adresse à toutes les femmes¹⁴⁸, il a plus particulièrement pour mission d'apporter un accompagnement individualisé vers l'emploi à celles qui sont confrontées à des difficultés particulières d'insertion professionnelle (absence d'expérience, problème d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, isolement suite à une séparation, etc.). Il s'agit non seulement d'apporter de l'information sur les métiers et la formation mais surtout d'aider à l'orientation, à l'élaboration de projet, à la création d'entreprise. L'entrée dans le dispositif se fait sur la base du volontariat. L'accompagnement est flexible à la fois dans sa durée (fixée en fonction des besoins et des personnes) et dans ses modalités (il peut être interrompu puis repris pour résoudre des problèmes sociaux ou familiaux).

Le BAIE, dispositif souple, a recours à l'aide de partenaires internes (les autres services du CIDFF pour des difficultés juridiques, sociales ou familiales) ou externes :

- l'élaboration d'un projet professionnel peut être déléguée à des organismes de bilan tel le CIBC et est mené en partenariat avec des organismes d'accueil et d'information (CIO, EEE, ANPE).
- l'élaboration de projets de formation se fait en partenariat avec les organismes de formation et les organismes prescripteurs (Missions locales, ANPE, Afpa, OPACIF, OPCA).

La responsabilisation des femmes se fait de manière informelle via l'acceptation tacite « *d'un contrat moral* »¹⁴⁹. En 2005, 32 femmes et un homme ont été orientés et accompagnés en BAIE (à titre de comparaison, plus de 1 500 personnes ont été informées par le CIDFF sur l'année).

Comme on le verra de manière plus approfondie dans la section suivante, la prestation OP apparaît beaucoup plus rigide et contraignante que le BAIE que ce soit pour le bénéficiaire ou pour le prestataire. Elle cible les transitions chômage-emploi et a une durée maximale (trois mois). L'engagement des bénéficiaires, qui résulte d'une prescription de l'ANPE plus que d'un choix volontaire, y est formalisé par un contrat écrit. Cependant, sur le plan méthodologique, la manière dont la prestation OP est pratiquée par le CIDFF Dordogne reprend l'approche à la fois « globale » et « genrée » propres aux BAIE et plus généralement aux services emploi des CIDFF.

L'ensemble des prestataires de l'ANPE, dont le CIDFF, font partie d'un même réseau relationnel d'interconnaissance. Si les différents prestataires n'échangent pas sur leurs pratiques et leurs méthodes, il arrive qu'ils échangent des informations sur des bénéficiaires qu'ils sont amenés à suivre simultanément ou successivement. Ces relations d'échange n'excluent pas une forme de concurrence « *comme dans tout champ économique* »¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Auxquelles il faut rajouter 189 informations délivrées en accueil collectif.

¹⁴⁷ Il faut ici noter que le CIDFF se positionne également comme une force de proposition auprès des partenaires territoriaux et des collectivités locales afin de promouvoir l'égalité professionnelle.

¹⁴⁸ À l'origine, le dispositif BAIE s'adressait aux femmes qui échappaient aux autres dispositifs d'insertion professionnelle (par exemple, les femmes en congé maternité). Il a été par la suite ouvert à tous les types de situation.

¹⁴⁹ Extrait du rapport d'activité du CIDFF de 2005.

¹⁵⁰ Extrait d'un entretien avec la conseillère emploi/BAIE du CIDFF.

3. Programme ou service étudié : place de l'orientation au sein de la structure, objectifs, financement, groupes cible, contenu, procédures de contrôle et d'évaluation, démarches qualité

Si l'on entend par orientation l'ensemble des éléments d'information qui permettent à un individu de se situer dans un environnement lié à l'emploi, alors le CIDFF, dans son ensemble, peut être considéré comme un dispositif d'orientation. Cependant, si on adopte une définition moins large, qui associe l'orientation à des pratiques d'accompagnement (aide à la constitution de projet), seules deux interventions du CIDFF entrent dans le champ d'analyse : le BAIE et les prestations OP.

Notre attention s'est concentrée sur les procédures d'OP que le CIDFF met en œuvre en tant que prestataire de l'ANPE depuis 2004¹⁵¹ (jusqu'en 2005, il s'agissait d'OPI – Objectif projet individuel¹⁵²). La dernière convention passée avec l'ANPE porte sur 15 bénéficiaires annuels (dans les faits, la conseillère emploi en suit 21) La prestation OP constitue un service d'accompagnement individuel renforcé dont l'objectif est de « *définir un ou des projets professionnels hiérarchisés en s'appuyant sur une démarche d'orientation professionnelle volontaire ou acceptée, pour faire évoluer sa situation professionnelle et rendre son projet réalisable* »¹⁵³. Cette prestation vise un public devant ou souhaitant changer de métier, ne sachant plus vers quel emploi diriger ses recherches et/ou ayant besoin d'un appui pour un processus d'élaboration de projet professionnel. L'objectif est que le participant accède à un emploi qui lui convienne, ou soit admis dans une formation ou dans un dispositif d'appui à la création d'entreprise. L'action dure au maximum 90 jours. Au cours de la prestation, le bénéficiaire peut effectuer une ou des périodes en entreprise d'une durée totale de 10 jours dans l'objectif de découvrir un secteur, de vérifier ses aptitudes ou de valider des pistes professionnelles. Une convention est alors signée entre l'entreprise, la stagiaire et le CIDFF qui fixe les objectifs du stage. Une évaluation est réalisée à la fin du stage sur la base d'une fiche dévaluation élaborée par le CIDFF. À l'issue de la prestation, un bilan d'accompagnement est réalisé par le conseiller référent pour évaluer les acquis du service.

La prescription d'un OP est une décision de l'ANPE qui oriente le (en l'occurrence, plutôt la) demandeur (demandeuse) d'emploi vers un prestataire. La participation d'une bénéficiaire apparaît moins comme le produit d'un choix ou d'une volonté que comme celui d'une prescription dans un contexte où un certain nombre de contraintes tacites sont exercées sur les demandeuses d'emploi : « *De plus en plus, il y a une épée de Damoclès au-dessus de leur tête, les bénéficiaires sont volontaires sans être volontaires [...] La prestation leur est imposée insidieusement. Les bénéficiaires se demandent toujours ce qu'il va se passer s'ils refusent* »¹⁵⁴.

Lors d'un entretien initial où elle est informée des modalités de la prestation, la bénéficiaire signe un contrat d'accompagnement fourni par l'ANPE. Si ce contrat n'est pas signé par la bénéficiaire à l'issue de l'entretien, ce dernier n'est pas payé par l'ANPE. Conformément au cahier des charges de l'ANPE, les bénéficiaires sont reçues en entretien individuel au minimum une fois par semaine. Ces entretiens durent entre une et deux heures. En complément, des entretiens téléphoniques ponctuels ont parfois lieu. Ces entretiens individuels s'appuient, au CIDFF, sur la méthode ADVP (Activation du développement vocationnel et personnel) qui permet aux personnes, dans des moments de choix d'orientation, de mettre en scène les attitudes et les habilités nécessaires pour réaliser un choix conscient et autonome. La méthode ADVP a été lancée par Denis Pelletier (docteur en psychologie) et G. Noiseux (docteur en sciences de l'éducation). Elle obéit au principe suivant : pour activer le développement d'une personne, il faut lui permettre d'utiliser au mieux les données que contient sa propre expérience. Cette méthode, constructive et participative, vise à identifier à la fois les désirs et les expériences pour aider les personnes à explorer et développer leur potentiel. Si elle s'appuie sur des théories psychologiques et éducatives, elle repose également sur le postulat philosophique selon lequel toute personne est actrice de ses choix et de son devenir. Dans cette méthode, deux paramètres principaux sont pris en considération : la connaissance de soi et la connaissance de l'environnement.

Cet accompagnement individuel est divisé en quatre phases :

¹⁵¹ Le CIDFF du département est habilité depuis 2003. Il a été conventionné en 2004, 2005 et 2006 pour assurer ce type de prestations.

¹⁵² À partir de 2006, le cahier des charges de l'Agence ne parle désormais plus que d'Objectif projet, toute prestation d'accompagnement devant à la fois être individualisée et comporter une dimension collective ainsi qu'une période d'évaluation en milieu de travail.

¹⁵³ Extrait du cahier des charges de l'ANPE.

¹⁵⁴ Extrait d'un entretien avec la conseillère emploi/BAIE du CIDFF.

- une phase d'exploration de soi (inventaire des formations, des savoir-faire, des expériences, des compétences, des centres d'intérêts, des motivations, des contraintes) et de l'environnement (des métiers, des entreprises, des formations, des sources d'information, du SPE) ;
- une phase de cristallisation lors de laquelle il s'agit de dégager les premiers éléments du projet professionnel ;
- une phase de choix au cours de laquelle sont élaborées des stratégies de mise en œuvre d'un plan d'action ;
- enfin, une phase de mise en œuvre afin de déclencher le processus de réalisation du projet.

En dehors des entretiens individuels, sont organisés des regroupements collectifs permettant aux participants de confronter leurs projets ou de bénéficier d'une animation autour d'un thème spécifique. Parallèlement, la bénéficiaire doit effectuer des démarches personnelles selon les modalités prévues avec la conseillère-référente : recherches documentaires, démarche d'enquête visant à recueillir des informations sur les métiers, les formations et/ou l'environnement économique, stage en entreprise.

Dans le cas de l'OP, le cahier des charges définit, on l'a vu, une série de procédures obligatoires. Mais à partir de ce cadre commun, chaque prestataire développe sa propre spécificité et ajoute des éléments au cahier des charges : pour le CIDFF, des objectifs comme l'égalité entre homme et femme, l'élargissement des choix professionnels des femmes, la question de l'articulation des temps de vie, etc., mais aussi des critères d'évaluation spécifiques (levée de freins à l'insertion comme l'isolement, réalisation d'un projet, etc.). La stratégie spécifique d'intervention développée par le CIDFF associe deux types d'approche :

- **une approche par le genre** : le CIDFF développe une approche « *genrée* » visant à agir sur les effets inégalitaires induits par les rapports sociaux de sexe. Ces rapports sont interrogés à travers trois séries de questions : « *Que font les femmes ? Que font les hommes ? Où sont les femmes ? Où sont les hommes ? Quel est le temps des femmes ? Quel est le temps des hommes ?* »¹⁵⁵. Dans cette optique, le CIDFF mène depuis 2006 un travail sur l'articulation entre les temps personnels, familiaux et professionnels pour les femmes et les hommes. Ce travail a une incidence sur le contenu des OP : les femmes demandeuses d'emploi, en particulier les mères de familles, sont ainsi amenés à s'engager dans une réflexion conjointe avec la conseillère sur le partage et la conciliation de ces différentes temporalités. Bien entendu, l'angle d'attaque propre aux CIDFF induit une spécialisation en termes de public. Lors de son habilitation, le CIDFF s'est clairement positionné en tant que spécialiste de la relation femme/emploi. Ainsi, si la prestation OP s'adresse en théorie à toute personne à la recherche d'un emploi et en question par rapport à son projet professionnel, l'ANPE oriente vers le CIDFF essentiellement des femmes ;

- **une approche intégrée ou globale** : le concept de l'accompagnement global se traduit par une prise en compte des situations vécues dans leur ensemble, via une approche personnalisée mobilisant l'équipe pluridisciplinaire du CIDFF (juristes, médiatrice familiale). L'action pour l'emploi s'inscrit dans une stratégie de mise en œuvre des conditions de l'égalité dans tous les domaines (accès aux droits, justice, lutte contre les violences, logement, santé...). La problématique « emploi » est ainsi insérée dans une perspective sociale plus large. La conseillère cherche ainsi à identifier les freins sociaux à la reprise de l'emploi (garde d'enfant, séquelles liées à la violence conjugale, etc.) ou encore les savoir-faire valorisables acquis en dehors des activités professionnelles (dans la sphère privée ou dans le cadre d'activités bénévoles). Cette démarche globale, appliquée lors des OP, a été développée dans le cadre du BAIE. Elle a été récemment codifiée au cours d'une démarche qui a établi un référentiel d'action commun. En effet, le CNIDFF a mis en place, en 2005, une démarche qualité pour les services emplois des CIDFF. Le CIDFF a activement et directement participé à cette démarche qui a abouti à l'élaboration d'un « référentiel BAIE » définissant les critères qualité et les spécificités de ces services. Si ce référentiel se veut respectueux de l'identité singulière de chaque CIDFF et refuse explicitement toute normalisation et standardisation des activités, il n'en établit pas moins une grille d'évaluation qualitative articulé à des valeurs¹⁵⁶, des objectifs et des principes communs volontairement généraux.

En ce qui concerne les OP, ce souci d'évaluation de la qualité du service se traduit par la mise en œuvre, sur l'initiative du CIDFF, de dispositifs accordant à l'évaluation du prestataire par le bénéficiaire. Ainsi, lors du bilan final de l'accompagnement, un temps d'échange est réservé à l'évaluation de la prestation selon le ressenti du bénéficiaire. Cette démarche est complétée par un questionnaire de satisfaction transmis à l'issue

¹⁵⁵ Extrait du rapport d'activité 2005 du CIDFF.

¹⁵⁶ Ce référentiel affirme l'appartenance des CIDF au mouvement associatif et l'attachement à la règle de non-lucrativité des interventions.

de la prestation (portant sur la phase d'accueil, les modalités d'organisation, le contenu de la prestation, le degré de satisfaction global) et des enquêtes « suivi à trois mois ».

Outre ces démarches d'évaluation qui lui sont propres, le CIDFF est soumis à l'évaluation externe du commanditaire. De fait, l'ANPE, dans son cahier des charges, prévoit à la fois :

- une évaluation qualitative du service rendu, via un contrôle des moyens mis à disposition du bénéficiaire ou encore via des enquêtes ponctuelles de satisfaction auprès des usagers ;
- une évaluation quantitative axée sur trois critères : le nombre de bénéficiaires ayant obtenu un emploi ou un entretien d'embauche, le nombre de bénéficiaires admis dans une action de formation et enfin le nombre de bénéficiaires inscrits dans un dispositif d'appui à la création d'entreprise.

Si les critères d'évaluation de l'ANPE créent certaines crispations au sein du CIDFF (cf. *infra*), la conseillère emploi n'en est pas moins persuadée que l'évaluation, dans les faits, se base sur des critères beaucoup plus informels : « *Ce n'est pas sur le compte rendu d'activité, ni sur le bilan pédagogique ou qualité que l'on est évalué parce qu'à mon avis l'ANPE ne les lit pas. Tout se fait dans le relationnel. Il faut faire savoir ce que l'on fait, il faut rencontrer nos commanditaires régulièrement. Si on est reconduit, ce n'est pas non plus à cause de notre rendement quantitatif qui n'est pas extraordinaire, juste correct, mais parce que je pense que l'on est reconnu comme des experts concernant le public féminin. L'ANPE nous confie plus aisément les prestations car un climat de confiance s'est progressivement instauré* »¹⁵⁷. Le couple commanditaire/prestataire reposerait donc sur une relation de confiance construite autour de la capacité du prestataire à faire valoir sa compétence et son expertise.

En ce qui concerne le financement de l'OP, l'ANPE impose de fait ces tarifs au CIDFF et à l'ensemble des prestataires. En 2006, l'ANPE a ainsi exigé une baisse des tarifs pour ce type de prestation. Contre son gré, la conseillère-emploi a dû s'aligner en faisant passer le prix de chaque prestation de 610 à 535 euros. Pour justifier cette réduction, la conseillère a changé ses pratiques : elle ne fournit plus un bilan dactylographié de la prestation qui venait compléter la fiche individuelle prévue par le cahier des charges.

4. Les professionnels : profil des conseillers, conditions de travail, positionnement, tensions dans l'activité

Le service emploi du CIDFF comporte une seule employée¹⁵⁸, dans le cadre d'un CDI à temps plein. Elle occupe la position de « conseillère emploi/BAIE » depuis l'an 2000. Après avoir suivi une formation initiale de niveau 3 en secrétariat, elle s'est engagée à partir de 1986 dans une carrière de formatrice, métier pour lequel elle s'est progressivement formée (niveau DHEPS). De plus, dans le cadre de la formation continue offerte par le CNIDFFF, elle a acquis des compétences dans des champs variés : accueil des créatrices d'entreprise, approche par le genre, méthode d'accompagnement dans les BAIE, méthode AVDP, etc. Elle s'est par ailleurs associée à des travaux de réflexion menés au sein du CNIDFFF, notamment en ce qui concerne la démarche qualité : elle a ainsi participé aux commissions « référentiel qualité du secteur emploi BAIE » et « création d'entreprise » du CNIDFFF. Son temps n'est pas exclusivement consacré à l'accueil de publics et des bénéficiaires, elle mène de surcroît un travail de collecte documentaire sur ses domaines de compétences, entretient ses relations avec ses partenaires, monte des projets, recherche des financements, etc.

Cette conseillère définit sa relation au public comme « *une relation humaine avant tout avec un petit quelque chose qui ressemble à du coaching*¹⁵⁹ *sans en abuser* »¹⁶⁰. Elle développe une approche personnalisée qui prend en compte les attentes et les besoins des femmes afin d'établir avec elle un parcours d'accès à l'emploi. Elle tient à adapter la prestation au public, à l'individu : « *Un véritable travail d'orientation implique de tenir compte de la personne, de ce qu'elle est, et pas seulement de besoins du marché. Si on ne fait que ça, on ne respecte pas notre charte. Ceci n'exclut pas l'information de la personne sur la réalité du marché, mais c'est elle qui doit prendre la décision de caler son projet sur cette réalité* »¹⁶¹. À travers cette méthode de travail, la conseillère recherche un équilibre entre un travail « psychologique »

¹⁵⁷ Extrait d'un entretien avec la conseillère emploi/BAIE du CIDFF.

¹⁵⁸ On peut noter ici que ce CIDFF n'a pas de directrice (le recrutement d'une personne sur ce poste est prévu dans le cadre de la fusion des deux CIDFF départementaux).

¹⁵⁹ Le coaching peut-être défini comme l'accompagnement de personnes pour le développement de leurs potentiels et de leurs savoir-faire dans le cadre d'objectifs professionnels (source : Société française de Coaching). Il s'agit donc d'aider les bénéficiaires à se découvrir eux-mêmes, à explorer leurs potentiels et leurs ressources

¹⁶⁰ Extrait du rapport d'activité 2005 du CIDFF.

¹⁶¹ Extrait d'un entretien avec la conseillère emploi/BAIE du CIDFF.

(autour de la réalisation de soi) et un travail sur l'environnement socioéconomique (la structure de l'offre de travail, les difficultés sociales, etc.) rendu nécessaire par la pression du marché.

Cependant, dans sa pratique, la conseillère-emploi doit gérer les tensions entre les objectifs de sa démarche (sa conception de l'orientation) et les attentes des bénéficiaires et du commanditaire. Ainsi, les attentes des femmes suivies en OP sont directement tournées vers l'emploi : « *Ce qu'elles veulent c'est un emploi. [Plutôt qu'un travail d'orientation], elles préféreraient que je sorte de ma poche une offre d'emploi qui leur corresponde* »¹⁶². La conseillère doit donc s'employer à leur démontrer l'intérêt d'un travail de réflexion sur l'orientation, tâche d'autant moins aisée que beaucoup de bénéficiaires sont déjà passées par d'autres prestations d'orientation ou d'accompagnement : « *Il faut les convaincre qu'on travaille différemment, qu'on s'adapte aux besoins de la personnes, que le bilan de compétence qu'elles ont fait il y a cinq ans n'est plus valable* ». La valorisation de l'autonomie qui est au cœur du CIDFF ne va pas non plus de soi pour les bénéficiaires : « *Certains attendent que l'on décide à leur place* »¹⁶³.

La conseillère doit également gérer, via un travail relationnel de mise en confiance (cf. *supra*), les pressions exercées par le commanditaire : « *Dans le cadre des OP on a des consignes : le commanditaire désire que nous orientions les gens vers les secteurs qui fonctionnent. Notre position par rapport à ça est très claire : bien sur, on va informer les gens sur le marché du travail mais en aucun cas on ne va conditionner les personnes pour qu'ils correspondent au marché, ça c'est notre éthique CIDFF* »¹⁶⁴. La conseillère remet en cause les objectifs et les critères de résultats du cahier des charges : « *Dans les critères d'évaluation de l'OP, il n'y a pas l'élaboration d'un projet professionnel. L'évaluation se fait en fonction du nombre de bénéficiaires ayant obtenu un emploi, du nombre de bénéficiaires admis dans une formation ou dans un dispositif d'appui à la création d'entreprise. Ces trois critères sont d'ailleurs impossibles à remplir en trois mois. Nous, on a bien spécifié dans notre réponse au cahier des charges que l'élaboration d'un projet constituait un critère d'évaluation. Pour moi si au bout de trois mois, la personne a élaboré un projet, [...] l'OP est terminé* »¹⁶⁵. Les attentes de l'ANPE, orientées, comme celles de bénéficiaire, directement vers l'emploi, ne laissent que peu de place¹⁶⁶ à un travail d'orientation personnalisé tel que l'entend la conseillère : « *On se sert de l'OP comme d'une OE puisque l'objectif c'est de mettre en emploi. La problématique de l'ANPE aujourd'hui, c'est qu'ils doivent résorber le chômage, chaque prestation doit se justifier par rapport à cet objectif. Ils gèrent des flux et pas des personnes* »¹⁶⁷. Cette pression de l'ANPE s'exerce sur le prestataire mais aussi sur le bénéficiaire. Les dispositifs d'activation et de contrôle mis en place au sein de l'ANPE génèrent de la culpabilisation. Cette conseillère considère d'ailleurs que la lutte contre le sentiment de culpabilité et la peur de la sanction qui pèsent de plus en plus sur les demandeurs d'emploi fait partie de son travail d'accompagnement.

Cette pression, générée par la pénurie d'emploi, n'est pas sans influence sur les métiers de l'orientation : « *On est de plus en plus contraint par la pression économique : l'orientation tient de plus en plus compte de visées purement économiques alors qu'avant il y avait une visée de réalisation de soi. Il y a quelques années on s'arrêtait aux centres d'intérêts. Aujourd'hui, on tient compte des réalités socioéconomiques* ».

5. Les bénéficiaires : profils, impact de la prestation, attentes et demandes

Le public de la prestation OP est composé de femmes en situation de demande d'emploi¹⁶⁸. Les bénéficiaires ont généralement entre trente et cinquante ans, le CIDFF prenant en charge assez peu de jeunes femmes. Pour la plupart, elles sont au chômage depuis plus d'un an. La majorité d'entre elles ont une expérience professionnelle, ce qui marque une évolution dans le profil des publics pris en charge par le CIDFF. Celui-ci a longtemps comporté une forte proportion de femmes au foyer désirant rentrer pour la première fois sur le marché du travail. En OP, le CIDFF accueille principalement des femmes dont la formation est de niveau 4, 5 ou 6. Cependant, ces dernières années ont été marquées par l'apparition d'un nouveau type de public composé de femmes diplômées du supérieur (bac+2 voire bac+3 ou bac+4), les difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi ne concernant plus uniquement les publics à faible qualification. La plupart des bénéficiaires sont dans une situation personnelle et/ou familiale difficile (divorce, séparation, problème de

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ « *Trois mois déjà c'est extrêmement court pour accompagner le public dans une vraie orientation* » (extrait d'un entretien avec la conseillère emploi/BAIE du CIDFF).

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Le CIDFF a eu toutefois l'occasion d'accueillir « deux ou trois hommes » en OP.

garde d'enfant, dépression, etc.). Leur situation financière est généralement précaire (RMI, ASS). De fait, certaines femmes engagées dans les OP connaissaient déjà la structure soit pour y avoir été accueillies dans le cadre des autres services offerts par le CIDFF (information juridique notamment), soit du fait d'un engagement dans la vie associative locale.

L'engagement dans la procédure OP résulte d'une prescription par l'ANPE (cf. supra). Le caractère *subi, non volontaire* ou *prescrit* de l'opération doit être cependant nuancé : si l'ensemble des femmes interrogées ignorait l'existence de ce dispositif, certaines avaient formulé une demande d'intervention lors d'entretiens avec l'ANPE. Cette formulation pouvait avoir un tour très général (« *qu'est-ce que vous pouvez faire pour moi ?* »¹⁶⁹) ou beaucoup plus précis (deux bénéficiaires en demande de bilan de compétences ont été réorientées par l'ANPE vers une OP au CIDFF). En outre, certaines bénéficiaires ont eu l'opportunité de choisir leur structure d'accueil sur une liste de prestataires alors que d'autres ont été directement orientées vers le CIDFF. La prescription par l'ANPE n'exclut donc pas des formes de choix individuel.

À une exception près, les personnes interrogées étaient avant l'OP dans une situation de grand désarroi (de « flou ») par rapport à leur orientation professionnelle, situation dans laquelle elles ont été amenées à « tout remettre en cause » : « *Je ne savais plus trop quoi faire, je cherchais un emploi, point. Je ne savais même plus trop ce qui me plaisait* ». Si les origines de ce désarroi peuvent varier (sortie d'études « généralistes » à l'université, incapacité de trouver un travail dans la région dans son domaine de formation, expérience professionnelle antérieure malheureuse, interruption d'activité liée à l'éducation des enfants, etc.), le constat dressé par les bénéficiaires reste le même : elles ne savent plus « quoi faire ». Leur problème ne réside pas simplement dans la méconnaissance des moyens qui leur permettrait de réaliser un « projet professionnel » mais, plus radicalement dans l'absence de tout « projet », si ce n'est à l'état embryonnaire (« *Je voulais travailler avec des enfants* »).

Face à ce désarroi, les attentes des bénéficiaires sont en fait doubles. Il s'agit d'une part pour elles de « trouver le métier qui leur convienne » : elles attendent de la prestation qu'elle les aide à identifier non seulement leurs compétences mais également leurs goûts et leurs désirs afin de déterminer « ce pour quoi elles sont faites ». De fait, les bénéficiaires entrent dans la procédure avec des questions du type : « Pour quel métier suis-je faite ? » ou « Ai-je bien le profil pour ce métier ? ». La prestation est vue comme un dispositif qui doit les aider à formuler un projet professionnel à partir d'un travail sur leur personnalité, saisie comme un ensemble composé de caractéristiques psychologiques et de savoir-faire accumulés.

Pour autant, la recherche d'adéquation entre sa personnalité et l'emploi que l'on va rechercher n'est qu'une des composantes des attentes du public du CIDFF. Leur objectif ne consiste pas seulement à « trouver un métier qui leur convienne » mais également à « s'orienter vers un domaine où ça embauche ». La contrainte du marché du travail est fortement intériorisée par les bénéficiaires qui veulent formuler des projets « réalistes » en phase avec la structure de l'offre d'emploi, leur objectif prioritaire étant moins de se réaliser personnellement que de trouver un travail. Les bénéficiaires sont donc en recherche d'informations sur le marché du travail, sur les secteurs porteurs vers lesquels elles pourraient s'orienter, les métiers d'avenir et les « voies bouchées » à éviter. Au bilan, les bénéficiaires semblent en quête d'un compromis entre le désir de trouver un projet professionnel adapté à leur personne et la nécessité, ressentie comme impérieuse, d'adapter ce projet au marché : « *Ce que je voulais avec cette OP, c'était m'orienter vers un domaine où ça embauche et en même temps que ça me convienne minimalement, que ça me corresponde* ».

Au cours de l'OP, les bénéficiaires ont trouvé dans leur relation avec leur conseiller-référent une forme de soutien psychologique. Elles soulignent comment le dispositif leur a permis de reprendre confiance en elles, en leurs capacités, permis également de les déculpabiliser par rapport à leur situation :

- « *J'ai appris à mieux me connaître, à valoriser mes points forts, mon expérience* » ;
- « *La conseillère m'a aidé à tout débroussailler, elle m'a rassuré sur mes capacités* » ;
- « *Elle m'a fait croire à mon projet* ».

Les bénéficiaires interrogées insistent sur la qualité de l'accueil, sur la considération qui leur est portée et aussi sur le temps qui leur est consacré : « *L'OP m'a permis de me poser : au départ, je voulais aller très vite, je voulais que ça débouche sur un emploi très rapidement. La conseillère m'a fait comprendre qu'un temps de réflexion pouvait être utile* ». Elles soulignent la relation de confiance mutuelle qui les unit à leur conseillère : « *La conseillère était une personne à l'écoute. Elle n'est pas du tout dans un esprit de contrôle. Je n'y allais pas à reculons* ». L'OP est donc perçue comme une structure d'appui psychologique qui répond à un « besoin d'être épaulé » dans une démarche personnelle de formulation de projet exigeante :

¹⁶⁹ Les phrases citées entre guillemets dans cette section sont tirées d'entretiens avec les bénéficiaires.

- « Dès fois j'avais l'impression d'aller voir mon psy » ;
- « Elle m'a aidé quand ça allait mal ».

Cet appui passe par un travail de mise en confiance mais aussi de « mise en rythme », l'OP donnant des objectifs (« ça m'a donné un but ») et un agenda à ces femmes : « L'OP m'a motivé, m'a aidé à mettre en place un rythme de travail ».

L'OP permet également aux bénéficiaires de *mettre en récit* un projet professionnel, d'articuler leurs goûts, leurs compétences à une recherche d'emploi futur. Cette mise en récit est ressentie très concrètement (et très positivement) par les bénéficiaires qui ont l'impression d'accéder à une réalité qu'elles peuvent désormais nommer :

- « L'OP m'a permis de mettre des mots sur mes compétences acquises »
- « J'ai pu mettre un nom sur les métiers que je voulais exercer ».

À cette mise en récit de la personne (ses compétences, ses goûts) et de son environnement (les métiers, le marché du travail) dans un projet, succède une aide à la réalisation du projet ainsi dessiné. Les bénéficiaires sont ainsi engagées dans des processus d'apprentissage de méthodes de recherche d'informations et d'emploi : « Je n'avais jamais fait de CV, ni de candidature spontanée. La conseillère m'a appris à en faire ». Les critiques du service émises par les bénéficiaires sont de deux natures très différentes. Le premier type de critique porte moins sur l'intervention en elle-même que sur ses modalités temporelles. La limitation de l'opération dans le temps (trois mois) est ainsi vue comme un obstacle à la réalisation de son objectif (la formulation et l'enclenchement d'un projet professionnel) : « J'aurais eu besoin de beaucoup plus de temps. Certains ont besoin de moins de trois mois, d'autres plus ».

Le travail d'explicitation des contraintes pesant sur la formulation du projet suscite aussi certaines réticences chez certaines bénéficiaires. En effet, si les contraintes du marché du travail sont fortement intériorisées (et donc acceptées) par les bénéficiaires, la mise en lumière de contraintes sociales (compatibilité entre le projet qui émerge et la nécessité d'élever des enfants seule par exemple) est parfois mal vécue, car peut-être perçue comme une intrusion de la conseillère dans la vie privée de la bénéficiaire : « Les questions sur la conciliation entre ce projet de travail et ma vie de famille avec mes trois enfants m'ont un peu déstabilisée, un peu agacée. Je n'étais pas venue pour ça ». La mise en œuvre d'une démarche globale, qui prend en compte l'ensemble de la situation personnelle, ne va donc pas sans certaines difficultés.

Cas 9 – Une Cité des métiers Prestation : Libre accès

La Cité des métiers étudiée appartient à un réseau qui comporte 11 structures de ce type ouvertes au public et 8 projets labellisés, dont respectivement 6 et 3 sont implantés en France.

Ce sont avant tout des centres ressources dans lesquels tout individu, quel que soit son statut, peut se rendre pour bénéficier d'informations et de conseils sur de nombreux aspects concernant sa vie professionnelle. Ils se différencient des guichets uniques qui réunissent dans un seul lieu les services habituels des différents réseaux. Ici le service offert est spécifique à la structure et n'est pas conçu comme une juxtaposition de services existants mais bien comme une mutualisation des sources d'information et des compétences des conseillers des différentes structures partenaires.

La structure est récente, son ouverture au public date de mars 2005, et voit sa fréquentation augmenter, sous l'effet d'une notoriété elle aussi croissante mais encore à développer.

1. Principes de fonctionnement et critères de labellisation

Les Cités des métiers visent, selon les propos de leurs créateurs et notamment de ceux de la première à avoir vu le jour à la Cité des sciences de Paris en 1993, à « aider les usagers à devenir acteur de leur vie professionnelle », à mieux se situer dans les évolutions qui modifient la vie professionnelle, les métiers, et la nature même du travail. Un des principes qui sous-tend leur existence est la volonté de développer l'autonomie dans la recherche d'information. Il ne peut y avoir d'accompagnement, l'information et l'appui

sont délivrés sans contrepartie (et également sans risque de sanctions), à tout type de public qui se rend dans la structure de manière volontaire et anonyme. Conçues comme des lieux d'auto-apprentissage qui visent à anticiper les changements plutôt que les subir. Complément des réseaux et systèmes curatifs où l'on ne se rend que sur prescription. Dans une Cité des métiers, chacun peut donc bénéficier, dans l'anonymat et sans rendez-vous, d'entretiens avec des conseillers, ou accéder librement à des ressources documentaires (multimédias, ouvrages...) ou encore rencontrer des professionnels au cours de manifestations mensuelles. Au sein des Cités des métiers sont représentées les différentes institutions intervenant dans le champ de l'accueil, de l'information et de l'orientation (Afp, ANPE, CIBC, CIO, etc.) via des conseillers mis à disposition. Outre les objectifs déclinés ci-dessus, il s'agit également de fédérer les structures existantes et d'en améliorer la visibilité et la cohérence.

La première Cité a ensuite essaimé en suivant un principe de labellisation. Le label « Cité des métiers » est délivré par un comité de labellisation présidé par la Cité des sciences et de l'industrie et composé des représentants nationaux des institutions partenaires de la vie professionnelle ainsi que de ceux des Cités des métiers déjà ouvertes.

Ce comité reconnaît comme conforme au label « Cité des métiers », les plateformes qui respectent un ensemble de six critères¹⁷⁰. L'espace doit être :

- **ouvert à tous les publics** quel que soit l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, l'origine géographique,
- **multithématique**, c'est-à-dire dédié à tous les secteurs d'activité et à toutes les préoccupations d'ordre professionnel,
- **multi-usages**, c'est-à-dire fondé sur l'interaction entre conseil – ressources – rencontres avec les professionnels,
- **multi-partenarial**, qu'il s'agisse des financeurs ou de opérationnels,
- **centré sur les besoins des usagers** dont l'expression, qui s'effectue dans le respect de l'anonymat, valide l'organisation des services et des ressources ainsi que leur pertinence,
- **en libre accès**, donc gratuit, en auto-consultation, sans rendez-vous ni inscription.

2. Origine et spécificités de la Cité des métiers étudiée

La création de cette Cité des métiers est une initiative des collectivités territoriales. Initié au départ par la ville, le projet a rapidement associé le conseil régional, autour d'une double problématique : répondre aux besoins spécifiques de la ville plus qu'ailleurs marquée par un chômage de masse, et apporter cohérence et visibilité à un maquis de structures intervenant dans le champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation. Aux principes énoncés de l'ensemble des Cités des métiers s'ajoutent donc des spécificités pour cette dernière, issues d'une problématique emploi plus marquée sur ce territoire et de la double « tutelle » ville-région :

- un marquage Service public de l'emploi : plus qu'ailleurs l'ANPE, et les Missions locales, sont des partenaires privilégiés ;
- une mise à disposition sur le site et donc en libre accès d'une grande partie de ses ressources documentaires et notamment du contenu des dossiers métiers. Cette dernière spécificité est liée au rôle du conseil régional, et notamment à son poids dans le financement : l'information se doit d'être disponible pour tous les citoyens de la Région, et notamment pour ceux qui ne peuvent se rendre physiquement à la Cité des métiers ;
- une entrée métier affirmée, qui se traduit notamment par l'existence des dossiers métiers détaillés ci après.

3. L'offre de service de la cité des métiers

Elle s'articule autour de 3 blocs :

- l'accès libre aux ressources documentaires et aux postes informatiques. Parmi l'abondante documentation citons les dossiers métiers. Ces derniers regroupent, par métier, une série d'informations : ensemble des fiches métiers issus des différentes structures qui les rédigent, moyens d'accéder à ce métier par les différentes voies existantes (FI, FC, alternance, VAE), les données sur ce métier dans la région (effectif, type d'entreprises...) ¹⁷¹ ainsi que les données sur l'état du marché du travail par bassin d'emploi, transmises par l'ANPE.

¹⁷⁰ Pour une présentation plus détaillée des critères de labellisation et du cahier des charges : http://www.reseaucitesdesmetiers.org/public/label_criteres.html

¹⁷¹ Ces données sont fournies par l'Observatoire régional des métiers.

- la participation à des manifestations ou des ateliers. Parmi ceux-ci, citons les ateliers et les séances d'information collective (rédaction du CV, simulation entretien d'embauche, explications sur le contrat de travail...), des permanences métiers tenues par des professionnels, les semaines des secteurs. Ces dernières comportent des journées « recrutement », ainsi qu'une journée d'information « métiers/formations » et « création/reprise d'activité ». Les secteurs concernés sont des secteurs dits « en tension » : hôtellerie-restauration, services à la personne, BTP, propreté.
- la possibilité d'obtenir un conseil personnalisé lors d'un entretien, anonyme et sans rendez-vous, avec un conseiller. La durée de ces entretiens est très variable, selon le type de demande, la fréquentation de la Cité à ce moment là, l'approche du conseiller. Elle varie de un quart d'heure à une heure, plus rarement au-delà.

La documentation, ainsi que les postes d'accueil des conseillers, sont organisés en quatre thèmes :

- choisir son orientation, se reconverter (faire le point sur sa situation professionnelle, fixer son projet professionnel, connaître les dispositifs d'orientation tels que bilan de compétences, VAE, construire son parcours d'orientation)
- choisir sa formation (se déterminer dans le choix d'une formation, spécialiser, se perfectionner, se reconverter, accéder à un métier)
- trouver son emploi (connaître les techniques de recherche d'emploi, faire des démarches de recherche d'emploi, être mis en relation avec les structures d'accompagnement à l'emploi)
- créer son activité (s'informer sur les différents types de création d'activité, être mis en relation avec la structure adaptée, connaître la réglementation, les dispositifs et procédures)

Ce descriptif suivant reprend les termes présents dans les divers documents de présentation de la Cité des métiers. Ces domaines sont peu ou prou les mêmes dans toutes les Cités des métiers, et correspondent aux grandes catégories de préoccupation des usagers concernant leur vie professionnelle. L'utilisation de verbes d'action témoigne de l'incitation à l'action. Néanmoins les frontières sont parfois assez artificielles.

4. Les organes de décision

De statut associatif, la Cité des métiers voit son fonctionnement régi par les règles qui s'appliquent à ce type de structure. Ainsi un conseil d'administration est théoriquement l'organe décisionnel. Ce conseil est composé de représentants d'organismes intervenant dans les domaines de l'emploi, de la formation, de l'orientation et de la création d'activité ainsi que de représentants des partenaires sociaux. Certains financeurs n'ayant pas souhaité y siéger, il est doublé ici d'un comité stratégique dans lequel siègent les financeurs directs et les organismes mettant du personnel à disposition, qui concrètement « tient les rênes ». Mais plus concrètement encore, c'est dans la négociation avec les deux financeurs principaux que s'élabore l'activité de la structure, dans le respect des critères de la charte des Cité des métiers.

5. Le financement : collectivités locales et régionales

Son budget est de 1,2 millions d'euros annuels. Il se répartit pour moitié en subvention de fonctionnement et pour moitié en « valorisation ». Derrière ce terme sont regroupés les salaires des conseillers mis à disposition ainsi que la valorisation des locaux, financée par la Ville.

La subvention de fonctionnement est fournie en grande partie par la Région et par la Ville, dans des proportions proches.

Elle prend la forme d'une « subvention d'actions », c'est-à-dire que chaque année le programme d'activité est discuté avec les deux principaux financeurs, programme qui prend la forme de fiches actions sur lesquelles sont portés les objectifs, le contenu et la méthode, les moyens et coûts associés, et les critères d'évaluation. Ces critères ne portent pas sur des résultats à proprement parler mais sur un indice de fréquentation et de satisfaction des visiteurs.

6. Le personnel : richesse mais difficile cohésion du système de mise à disposition

Les conseillers chargés de répondre aux demandes du public représentent l'équivalent de 10 temps plein répartis sur une centaine de personnes physiques. La répartition par structures partenaires est approximativement la suivante, et illustre l'accent mis sur le pôle emploi.

L'ANPE met à disposition 3 équivalent temps plein remplis par 3 personnes qui sont donc à temps plein affectées à la Cité des métiers. Les Missions locales, l'Afpa, POLE 13, le PLIE ont chacun 1 équivalent temps

plein mis à disposition, ainsi que l'Éducation nationale (un conseiller d'orientation psychologue). Le CIBC, l'AFIJ (Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés), et l'université mettent également du personnel à disposition mais pour moins d'un temps plein. C'est dans le cas du PLIE et de POLE 13 que le problème de la dispersion de l'équivalent temps plein sur un nombre important de personnes physiques se pose avec le plus d'acuité. En effet dans ces deux structures, tous les accompagnateurs à l'emploi doivent consacrer une partie de leur temps (généralement une demi-journée par mois) à la permanence à la Cité¹⁷². Cette dispersion pose, outre des problèmes de gestion des emplois du temps, des problèmes de cohésion d'équipe, de variété dans la manière de rendre le service.

Les conseillers conservent les salaires, statuts et conditions de travail de leur structure d'appartenance. Les formations continues qu'ils sont éventuellement amenés à suivre sont également financées par cette dernière.

Les objectifs professionnels sont également ceux de la structure d'origine (plan d'action pour l'année pour les conseillers ANPE par exemple) qui ne se double d'aucune évaluation et d'aucun objectif quantitatif spécifique à la Cité des métiers¹⁷³. « *La seule demande que l'on a c'est d'être réactif par rapport aux demandes des personnes* ».

Aux conseillers s'ajoute le personnel permanent de la Cité des métiers : 12 personnes en charge de sa gestion, de la documentation, de l'informatique, de la communication et du développement.

Outils : outre l'abondante documentation disponible, et notamment les fameux dossiers métiers, et l'utilisation intensive d'Internet, deux logiciels d'aide à l'orientation professionnelle sont utilisés, dont les résultats sont analysés avec l'utilisateur. Il n'existe pas par contre de bonne méthode ou de règles à suivre pour le déroulement d'un entretien.

Les fonctions d'un conseiller à la Cité des métiers sont définies dans le « kit de labellisation » : « Le conseiller exerce ses fonctions sur l'un des pôles d'accueil et de conseil de la Cité des métiers. Spécialiste du champ sur lequel il intervient, il partage cependant, avec les autres conseillers, un noyau dur d'activités centrées autour de l'entretien, de l'aide à la recherche documentaire et de l'organisation d'actions collectives.

Il incite l'utilisateur à développer, dans l'espace, une démarche itérative et autonome allant du conseil aux ressources aux rencontres avec les professionnels et vice et versa. Il encourage chacun à rechercher des éclairages complémentaires (interaction entre les pôles de compétences et les différentes sources d'information, confrontation aux professionnels des secteurs ou aux autres individus/usagers) ».

La posture qu'ils adoptent va être marquée par leur structure d'appartenance. La conseillère ANPE par exemple considère que « *Tout le travail est de recadrer les personnes* ». Cependant ce recadrage est limité : « *En plus on n'est pas sûr de l'accompagnement donc à titre informatif je ne me sens pas en droit de dire à une personne de se réorienter complètement. Le positionnement n'est pas le même par rapport à l'accompagnement dans la durée à l'ANPE. Ici je donne des infos à la personne, à charge à elle ensuite de les accepter ou non* ».

Pour elle, la richesse c'est le temps de l'entretien qui permet de discuter sur les représentations des métiers, qui permet d'orienter sur les métiers porteurs mais en ayant le temps d'expliquer pourquoi. De plus, au confort du temps vient s'ajouter la neutralité du conseiller de la Cité des métiers et le caractère estimé impartial de l'information reçue lui donne plus de forces. Ainsi des conseillers ANPE y envoient des demandeurs d'emploi afin que le message, transmis par des personnes qui ne peuvent être suspectées de contrôle, passe mieux.

¹⁷² Cette dispersion s'explique par le fait que dans ces structures, les conseillers travaillent « en flux tendu », et se voient fixer des objectifs quantitatifs contraignants. Passer du temps à la Cité des Métiers entraîne un retard dans les rendez-vous auprès des personnes qu'ils ont à suivre dans leur structure d'appartenance et de ce fait le risque de ne pouvoir atteindre les objectifs.

¹⁷³ Plusieurs de nos interlocuteurs ont d'ailleurs insisté sur le fait que le nombre de personnes reçues par un conseiller était très variable d'un individu à l'autre, cette donnée étant fonction, selon eux, de l'attitude adoptée par le conseiller pendant son temps de présence : active et encourageant les usagers à venir le voir ou au contraire plus passive.

Mais la perception du temps passé avec les personnes diffère totalement d'un conseiller à l'autre. À l'inverse du conseiller ANPE, le conseiller du PLIE estime que l'un des handicaps est justement le manque de temps. Habitué dans le cadre de son activité quotidienne à un accompagnement au long court, il peine à trouver sa place dans des entretiens courts et ciblés.

La conseillère du CIBC présente sa fonction comme un appui à la recherche d'information. L'approche réaliste, si elle est nécessairement présente comme dans tout processus d'orientation (équilibre entre aspirations de la personne et situation du marché du travail), est matournée d'une attention plus forte portée aux motivations de la personne. Ainsi une personne avec une motivation « supérieure à la moyenne » ne sera pas découragée de poursuivre son projet, même si celui-ci ne concerne pas un métier particulièrement porteur.

Les conseillers témoignent d'une difficulté à s'adapter à des publics différents de ceux qu'ils accueillent et suivent d'habitude. La formation sur le tas, l'imprégnation par l'écoute des collègues, est ici, comme souvent, la règle.

7. Les usagers : des demandes très différenciées

La cité des métiers connaît une fréquentation de 220 visiteurs par jour sur les 8 premiers mois de 2006. Un peu plus de 10 % d'entre eux interrogent des conseillers (les autres utilisent le Cyber Info et/ou la documentation et/ou participent aux différentes animations).

Parmi ces 10 %, un peu plus de la moitié sont demandeurs d'emploi, ce public constituant donc le premier des utilisateurs de la Cité des métiers¹⁷⁴. 20 % sont scolaires ou étudiants et environ 15 % sont salariés. Leur niveau de qualification, mesuré par le niveau de formation initiale, est plutôt peu élevé : un peu moins de 40 % ont un niveau V (CAP/BEP) ou inférieur.

La capacité d'accueil de la structure n'est pas atteinte : elle est estimée par le directeur à 500 visiteurs/jour.

Les six entretiens réalisés n'ont que l'ambition de l'illustration de quelques situations dans les motivations et les raisons d'une venue à la Cité des métiers. Ils témoignent cependant déjà d'une grande diversité dans les situations et les attentes vis-à-vis de la Cité des métiers et de ses conseillers. Repérée comme un lieu d'information ouvert, par bouche à oreille ou par le relais de structures du champ emploi-formation, la Cité des métiers intervient de manière très diverse dans le parcours des individus. Entre le demandeur d'emploi « envoyé » à la Cité par le conseiller avec lequel il effectue un OPI, « pour voir un conseiller de réorientation », et le salarié qui vient chercher des coordonnées d'agences intérim afin de compléter ses revenus pour pouvoir financer un projet de formation, peu de points communs. Certains viennent y chercher une information précise, d'autres ont déjà beaucoup de cartes en main et attendent des conseillers confirmation et encouragement pour leur projet. Plusieurs ont une utilisation récurrente de la Cité : venus une première fois dans une optique précise ils y reviennent ensuite, une fois leur projet arrivé à une étape différente, ou pour rédiger leur CV, parce que le lieu est agréable et que les ordinateurs sont en libre service, et souvent disponibles¹⁷⁵. 96 % des personnes interrogées dans le cadre du questionnaire de satisfaction sont satisfaites des informations obtenues. Mais elles ne viennent pas toujours y chercher qu'une information...

Une ligne de partage semble s'esquisser entre les personnes venues à la Cité dans une démarche individuelle et non accompagnées, et celles qui s'y rendent sur conseil ou incitation de leur conseiller, ANPE, PLIE ou autre structure d'accompagnement. Pour ces dernières la question de l'articulation avec les autres prestations se pose, ainsi que celle de la valeur ajoutée apportée par la Cité des métiers.

¹⁷⁴ Cette proportion importante de demandeurs d'emploi n'est pas spécifique au public qui rencontre un conseiller. Dans les réponses aux questionnaires de satisfaction, dispensés à l'ensemble du public, qu'il ait ou non rencontré un conseiller, cette proportion est même supérieure (63 %). Elle marque le degré de notoriété plus important de la Cité chez les personnes déjà inscrites dans les réseaux type ANPE et Mission locale, souvent « envoyées » à la Cité par les conseillers qui les suivent pas ailleurs, pour des informations générales ou des recherches plus particulières.

¹⁷⁵ La même source, le questionnaire de satisfaction, indique que parmi les personnes interrogées, seul un tiers effectue ce jour là leur première visite à la Cité des métiers.

Mme S., 32 ans, vient pour la deuxième fois à la Cité des métiers. Accompagnée d'une amie (« *A deux, c'est mieux* »), elle est décidée aujourd'hui à rencontrer un conseiller du pôle orientation, après avoir uniquement consulté les fiches métiers et le site Internet lors de sa précédente visite : « *On a trouvé toutes les infos mais après on a du mal à canaliser, il faut un interlocuteur aussi, je pense que c'est important, parce que juste regarder les dossiers... C'est pour ça que aujourd'hui on se lance dans l'entretien ! Mais je ne sais pas par quoi je vais commencer !!* »

Titulaire d'un bac techno, elle est employée pendant 12 ans dans la même structure comme « polyvalente administrative », avant d'être licenciée pour raisons économiques. Ne possédant pas de compétences précises ni de diplôme correspondant aux fonctions qu'elle exerçait, elle ne sait pas trop vers où se diriger. L'ANPE lui a prescrit un BCA dont elle estime ne pas avoir tiré de bénéfice. Elle est suivie par un conseiller ANPE et passe également des tests à l'Afpa. Elle considère que « *montrer mon incompétence à trouver mon orientation c'est hyper dévalorisant. Et du coup cela empêche le mouvement, l'action. Je me dis je suis tellement loin de ce que je suis capable de donner dans le travail, cela me déprime. Mes seuls mouvements d'action pour l'instant cela a été de venir à la Cité des métiers qui finalement me rassure* ». La conseillère semble l'avoir conforté dans ses choix et avoir estimé qu'elle avait déjà les éléments nécessaires pour poursuivre son projet¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Ce qui a été confirmé par la conseillère avec laquelle un entretien a été réalisé le même jour. Elle était étonnée, et amusée, de voir à quel point cette personne n'avait, *a priori*, pas besoin de ses services...